

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 10 | junho 2021



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319 (meio físico)

ISSN 2675-195X (meio eletrônico)

REVISTA POPULUS
2021.1

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
DA BAHIA

1ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia, nº 150, CEP 41.745-901 – Salvador-BA
Tel.: (071) 3373-7445/7188/7156/7376

Presidente

Roberto Maynard Frank

Vice-Presidente e Corregedor

Mário Alberto Simões Hirs

Membros do Tribunal

Freddy Carvalho Pitta Lima

Henrique Gonçalves Trindade

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Zandra Anunciação Alvarez Parada

José Batista de Santana Júnior (em exercício)

Procurador Regional Eleitoral

Cláudio Alberto Gusmão Cunha

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Amanda Bretas Machado

As ideias e as opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Populus / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral - nº 10,

2021.1 - Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021 –

Semestral

ISSN 2446-9319 (meio físico)

ISNN 2675-195X (meio eletrônico)

1. Direito Eleitoral – Periódico. 2. Direito Constitucional. 3. Ciência Política. 4. Filosofia Política. 5. Sociologia Política.

I. Bahia. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Escola Judiciária Eleitoral.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Salvador

n. 10, 2021.1, Junho 2021

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319 (meio físico). INSS 2675-195X (meio eletrônico)

Publicação semestral (Junho)

Linha editorial: Propiciar permanente reflexão acadêmica na seara do Direito Eleitoral e nas áreas do conhecimento que o circundam, como a Ciência Política, a Filosofia Política e a Sociologia Política, mediante a divulgação de artigos de juristas, cientistas sociais, filósofos e operadores do direito sobre temas que vicejam no cenário político-eleitoral.

EDITORES RESPONSÁVEIS

Dr. Jaime Barreiros Neto

M.^a Marta Cristina Jesus Santiago

CONSELHO EDITORIAL

Dra. Ana Carolina Fernandes Mascarenhas (BA) Dra. Ana Cláudia Santano (PR) Dr. Carlos Rátis (BA) Dr. Dirley da Cunha Júnior (BA) Me. Fernando Leal (BA) Dr. Florian Grotz (Alemanha) Dr. Ingo Wolfgang Sarlet (RS) Dr. Jaime Barreiros Neto (BA) Dr. Jairo Nicolau (RJ) Dr. Jorge Miranda (Portugal) Dr. José Ricardo Ferreira Cunha (RJ) Dra. Maria Benedita Urbano (Portugal) Dra Marilda de Paula Silveira (MG)	Ma. Marta Cristina Jesus Santiago (BA) Ma. Patrícia Cerqueira Kertzman Szporer (BA) Dr. Paulo Fábio Dantas Neto (BA) Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (CE) Dr. Ricardo Maurício Freire Soares(BA) Dr. Rodolfo Viana Pereira (MG) Dra. Suzana Maria C. L.T. da Silva (Portugal) Dr. Sérgio Silveira Banhos (DF) Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (DF) Dr. Vitalino José F Prova Canas (Portugal) Dr. Wilson Alves de Souza (BA)
--	--

PARECERISTAS

Dra. Ana Cláudia Santano (PR) Dr. Cláudio André de Souza (BA) Me. Cláudio Alberto Gusmão Cunha (BA) Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (DF) Dr. Daniel Oitaven Pamponet Miguel (BA) Me. Diogo Assis Cardoso Guanabara (BA) Dra. Elaine Harzeim Macedo (RS) Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (MG) Dr. Fábio Periandro de Almeida Hirsch (BA) Dra. Fernanda Ravazzano (BA) Dr. Frederico Franco Alvim (SP) Dr. Gabriel Marques da Cruz (BA) Me. Josafá da Silva Coelho (BA)	Me. Maíra de Barros Domingues (PA) Dr. Júlio César de Sá da Rocha (BA) Dra. Maria Benedita Urbano (Portugal) Dr. Marcelo Weick Pogliese (PB) Dr. Maurício Requião (BA) Ma. Michelle Pimentel Duarte (PI) Dra. Roberta Maia Gresta (MG) Me. Rogério Carlos Born (PR) Dr. Rodolfo Viana Pereira (MG) Dra. Suzana Maria C. L. T. da Silva (Portugal) Me. Volgane Oliveira Carvalho (PI)
---	--

Capa

Felisberto da Silva Bulcão Filho

Editoração e projeto gráfico

Camila Guerra de Araújo e França

Revisão e normalização técnica

Andrea Fabiana de Medeiros Pereira

Jonas Fernandes Pereira

Osnir Mendes Madureira

Tiragem deste número em meio físico: 50

SUMÁRIO

CAPÍTULO I

ARTIGOS INÉDITOS

Amanda Bretas Machado

A FRAUDE NAS COTAS DE GÊNERO: Análise do julgamento do REspe 19.392-PI e suas implicações jurídicas.....13

Breno Ramos Guimarães Martins

A RELAÇÃO IGREJA E PARTIDO NO BRASIL: o caso da Igreja Universal com o Partido Republicanos.....33

Cláudio Martinelli

RAPPRESENTANZA PARLAMENTARE E PARTITI POLITICI IN UNA PROSPETTIVA STORICA E COMPARATA: Dal costituzionalismo classico alle democrazie contemporanee e le specificità della storia italiana.....61

Giovanni Di Cosimo

LA VIA ITALIANA ALLA DEMOCRAZIA DIRETTA E DIGITALE.....103

Ludmila M. S. Requião

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E AÇÃO AFIRMATIVA DE GÊNERO: um estudo sobre o julgamento da ADI 5617.....123

Pedro Novais Ribeiro

A NECESSÁRIA RELEITURA DA HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA “G” DA LEI DA FICHA LIMPA FRENTE AO ART. 23 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS.....143

Víctor Chaves Quilici

O ABUSO DO PODER RELIGIOSO ELEITORAL COMO FORMA TÍPICA E AUTÔNOMA DE ABUSO DE PODER.....177

Yuri de Matos Mesquita Teixeira

O QUE É “SER DE DIREITA”?.....199

CAPÍTULO II
ENSAIO INÉDITO

Sabino Cassese LA DEMOCRAZIA È IN CRISI?.....	227
---	------------

CAPÍTULO III
ARTIGO NÃO INÉDITO

Jorge Miranda ELEIÇÕES, COLÉGIOS ELEITORAIS, ELEITORADO.....	235
--	------------

CAPÍTULO IV
MEMÓRIA

Ministro Marco Aurélio de Mello ENTREVISTA CONCEDIDA À ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO DISTRITO FEDERAL N. 02.....	251
A VOTAÇÃO ELETRÔNICA TERÁ ÊXITO.....	255
VITÓRIA DA DEMOCRACIA.....	259
SONHAR É PRECISO.....	263

APRESENTAÇÃO

A concepção de uma revista jurídica com qualidade editorial, que possa contribuir para o debate público e acadêmico, não é uma tarefa fácil. Muitos são os desafios impostos a um projeto como esse: desafios de captação e avaliação de artigos, seleção de autores convidados, formação de corpo de pareceristas e de Conselho Editorial, diagramação, publicação e divulgação.

Fora do ambiente universitário, em um Tribunal, tal desafio se torna ainda maior, ante a ausência histórica de uma cultura efetiva de produção do conhecimento por meio de publicações de conteúdo acadêmico. Fugir às regras não escritas de uma tradição de desvalorização de publicações voltadas à busca da excelência, fora das universidades, é uma tarefa hercúlea, em face da desconfiança gerada pela própria academia relativa à produção de conhecimento para além dos seus muros invisíveis, mas, nem por isso, muitas vezes intransponíveis.

Acreditando na possibilidade de superação dessas dificuldades naturais e na necessidade de consolidação da função educacional da Justiça Eleitoral, em uma democracia como a brasileira, que se propõe como maximalista e, conseqüentemente, participativa, a Escola Judiciária Eleitoral da Bahia resolveu, no ano de 2015, instituir uma nova publicação, de natureza acadêmica, pautada em parâmetros de excelência exigíveis às melhores e mais conceituadas revistas científicas: assim, surgiu a Revista Populus, que chega, neste primeiro semestre de 2021, ao seu décimo número.

Contemplando a publicação de artigos de pesquisadores nacionais e estrangeiros, submetidos a rigorosos critérios de avaliação, a Revista Populus chega ao seu décimo número trazendo ao público importantes contribuições para a formação de uma cultura política e eleitoral mais elevada, necessária ao processo de fortalecimento da democracia e das instituições políticas.

Neste histórico décimo número, a Revista Populus, mais uma vez, brinda-nos com estudos de doutrinadores estrangeiros sobre temas relevantes para a atualidade política, a exemplo da democracia digital, em artigo apresentado pelo professor italiano Giovanni di Cosimo, a crise de representatividade dos partidos políticos, a

partir de uma análise da história partidária italiana, realizada pelo professor milanês Claudio Martinelli, e uma reflexão sobre a crise democrática, com o professor de diversas universidades italianas e ex-magistrado do Tribunal Constitucional Italiano, Sabino Cassese.

Ainda como contribuição estrangeira, a Revista Populus, neste décimo número, tem a honra de acolher mais um trabalho do grande jurista português Jorge Miranda, desta vez sobre a estrutura do sistema político de Portugal.

Dentre os trabalhos escritos por autores brasileiros, a Revista Populus oferece ao público leitor importantes reflexões sobre as ações afirmativas, cotas de gênero e financiamento político, com estudos desenvolvidos pelas servidoras deste Tribunal Amanda Machado e Ludmila Requião; controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa, tema recente e pouco estudado, com artigo desenvolvido por Pedro Novais Ribeiro; relações entre poder político e religião, a partir de trabalhos apresentados por Victor Quilici e Breno Martins; e, finalmente, artigo sobre a análise teórica dos conceitos de “direita e esquerda”, por Yuri Teixeira.

No ano em que se comemora o “jubileu de prata” da urna eletrônica, utilizada, pela primeira vez, nas eleições de 1996, a sessão memória da Revista Populus reproduz artigos e entrevistas da época da implantação deste grande marco de consolidação da democracia brasileira, ressaltando e homenageando o protagonismo do Ministro Marco Aurélio de Mello, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, que neste mês de lançamento deste décimo número se despede, após mais de trinta anos, do exercício das suas funções judicantes junto ao Supremo Tribunal Federal.

Todos estão convidados a desfrutar de mais um número da nossa revista!

Des. Roberto Maynard Frank
Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia

Dr. Ávio Mozar José Ferraz de Novaes
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Artigos Inéditos

EJE

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

A FRAUDE NAS COTAS DE GÊNERO: ANÁLISE DO JULGAMENTO DO RESPE 19.392-PI E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS

THE FRAUD IN GENDER QUOTAS: ANALYSIS OF THE JUDGMENT OF RESPE 19.392-PI AND ITS LEGAL IMPLICATIONS

*Amanda Bretas Machado **

RESUMO

O artigo apresenta um estudo aprofundado sobre a decisão proferida pelo TSE na ação REspe 19.392-PI em relação às sanções cabíveis no caso das fraudes nas candidaturas femininas, especificamente no que toca à cassação do registro de candidatura e dos mandatos: se seria aplicável às candidatas-laranja e aos reais beneficiários da conduta ilícita ou atingiria todos os candidatos que compuseram o registro de candidatura. Discutiu-se, ainda, a repercussão da decisão na efetividade da ação afirmativa para fomentar a participação feminina na política e outras proposições, de cunho legislativo e jurídico, com o objetivo de inibir a conduta ilícita da fraude à cota de gênero com uso de candidatas-laranja.

Palavras-chave: Fraude. Cota de gênero. Ação afirmativa. Cassação. Inelegibilidade.

ABSTRACT

The article presents an in-depth study of the decision handed down by the TSE in action REspe 19.392-PI with regard to the applicable sanctions in the case of fraud in women's candidacies, specifically with regard to the de-registration of candidacies and removal from office: whether it would apply to the orange candida-

* Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Graduada em Direito pela UFMG. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela PUC-MG. Endereço eletrônico: amanda.bretas@yahoo.com.br

tes and the real beneficiaries of the unlawful conduct or whether it would affect all the candidates who made up the candidacy register. The repercussions of the decision on the effectiveness of affirmative action to foster women's participation in politics and other legislative and legal proposals to inhibit the illicit conduct of gender quota fraud with the use of orange candidates were also discussed.

Keywords: Fraud. Gender quota. Affirmative action. Cassation. Ineligibility.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo busca avaliar a decisão proferida no âmbito do REspe 19.392-PI² de relatoria do Ministro Jorge Mussi, no qual o TSE pela primeira vez analisou profundamente a fraude à cota de gênero, pela inscrição de candidatas-laranja, e suas consequências jurídicas acerca da cassação dos registros de candidatura e mandatos dos beneficiados pela fraude com a consequente anulação dos votos recebidos, bem como de eventual sanção de inelegibilidade daqueles que efetivamente participaram do esquema fraudulento.

Na oportunidade, os ministros do TSE, por maioria dos votos, decidiram manter a cassação de 6 (seis) vereadores eleitos em 2016 na cidade de Valença no Piauí, pelo partido ter registrado candidaturas femininas fictícias com o fim de lograr o mínimo da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/97.³

Além dos vereadores cassados, dois outros candidatos, que não se elegeram, foram considerados inelegíveis por 8 (oito) anos. O Tribunal Maior Eleitoral entendeu que os vereadores corroboraram a fraude, pois tinham relação de parentesco com as candidatas contrafeitas.

2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 Piauí*. Recursos especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da lc 64/90. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, § 30, da Lei 9.504/97. Relator: Ministro Jorge Mussi, 17 set. 2019. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=513402&noChache=-782354934>. Acesso em: 07 maio 2021.

3 Idem. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Presidência da República, Brasília, DF, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 07 maio 2021.

Em relação aos motivos determinantes da decisão (*ratio decidendi*), observa-se que o relator pontuou o benefício obtido pelos candidatos da chapa partidária com a inclusão das candidatas fictícias ao conseguirem maior porcentagem de registro de candidaturas do sexo masculino (majoritário), devendo, portanto, todos da chapa sofrerem os efeitos sancionatórios da decisão relativos à cassação de registro/mandatos e não apenas as candidaturas fraudulentas. Todavia, no que toca à sanção de inelegibilidade a Corte Superior fundamentou que esta é personalíssima e requer a participação efetiva do candidato na fraude à cota de gênero.

Cumpra observar que o Ministro Fachin, em voto vista parcialmente divergente, defendeu a tese de que a cassação dos registros de candidatura e mandatos recairia exclusivamente aos participantes da fraude em si, ou seja, trouxe a tese da responsabilidade subjetiva, aplicada aos casos de inelegibilidade, para a cassação. O Ministro fundamentou sua decisão, precipuamente, pela pedra basilar da soberania popular expressa pelo voto que deve ser mantida, embora a fraude à cota de gênero seja reprovável.

A matéria ora tratada tem escopo constitucional e na legislação federal. Na Constituição⁴, observa-se, tão logo no art. 1º, como fundamentos da República: a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político. Tais fundamentos estão concretizados no art. 5º, inciso I do citado regramento, o qual traz como princípio a igualdade entre homens e mulheres. A garantia fundamental de isonomia entre os gêneros na atualidade está efetivada, no âmbito político, pela Lei nº 9.504/97⁵, em seu art. 10, §3º, que estabeleceu a obrigatoriedade da cota de no mínimo 30% de preenchimento das candidaturas para cada sexo.

Destarte, no presente trabalho foram analisadas as sanções cabíveis no caso das fraudes nas candidaturas femininas, especificamente no que toca à cassação do registro de candidatura e dos mandatos: se seria aplicável às candidatas-laranja e aos reais

4 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 maio 2021.

5 Idem. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Presidência da República, Brasília, DF, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 07 maio 2021.

beneficiários da conduta ilícita ou atingiria todos os candidatos que compuseram o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários - DRAP, inclusive as candidatas que foram efetivamente eleitas e não participaram da ilicitude.

2. BREVE HISTÓRICO DO VOTO FEMININO E DA COTA DE GÊNERO NO BRASIL

A mulher, no Brasil, conquistou o direito ao voto em 24 de fevereiro de 1932, junto com a promulgação do Código Eleitoral pelo então Presidente Getúlio Vargas. Naquela época, a comissão de juristas composta por Vargas concluiu que o voto feminino deveria ser restrito apenas as mulheres casadas, com autorização dos maridos, e às viúvas com renda própria⁶. Contudo, Getúlio Vargas atendeu às reivindicações das mulheres e acolheu o voto feminino sem restrições.

Cabe, neste ponto, uma pequena reflexão sobre a luta feminina para culminar na lei que lhes concedeu o voto. As mulheres lutavam por seu espaço no poder político desde o século anterior à promulgação do Código Eleitoral, quando se iniciou no Brasil o debate mais acirrado sobre o sufrágio universal com forte influência das ideias de John Stuart Mill, filósofo inglês que defendia o voto feminino⁷.

Embora as mulheres tivessem finalmente alcançado o sufrágio universal, o direito não se refletia na representatividade de gênero nas casas legislativas de todos os âmbitos de poder sendo necessárias políticas afirmativas para inserir a mulher efetivamente nos processos decisórios da democracia brasileira.

No Brasil, a ação afirmativa veio por meio da política de reserva de cotas de gêneros concretizada pela Lei nº 9.100/95⁸, cujo

6 “O deputado Serzedelo Correia sustentou que as mulheres não deveriam votar porque o exercício de direitos políticos ameaçava seus delicados sentimentos, bem como a conservação da família”. MARQUES, Tereza Cristina de Novaes. *O voto feminino no Brasil. Edições Câmara*. 2. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019 p. 67. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/11/voto-feminino-brasil-2ed-marques.pdf>. Acesso em: 21 abril 2021.

7 Ibidem, p. 40-48.

8 BRASIL. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 07 maio 2021.

texto estabeleceu normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996. O art. 11, §3º preceituava que:

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidaturas para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

O aumento do percentual de participação feminina no processo eleitoral se deu por força da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) a qual regulamentou a reserva de vagas para cada sexo no percentual mínimo de 30% e o máximo de 70%.

No entanto, apenas com a Lei nº 12.034/2009⁹, conhecida como “minirreforma eleitoral”, que alterou a Lei das Eleições, houve efetiva imposição com o objetivo de realmente mudar o cenário político brasileiro composto, em sua maioria, por homens. A lei determinou novas diretrizes estabelecendo a chamada “cotas de gêneros”, acrescentando uma condição coletiva de elegibilidade aos Partidos Políticos, sob pena de indeferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP)¹⁰.

Para dar efetividade a norma, a Lei nº 12.034/2009 inovou ao substituir a expressão “deverá preencher” por “preencherá”, revelando, assim, o modo mandatório do preceito vigente, forçando o partido a preencher as vagas, conforme o princípio da reserva legal.

O art. 44 da citada lei acima, com o objetivo de amenizar a grande segregação da mulher no sistema político brasileiro, inovou ao determinar que 5% do Fundo Partidário fosse destinado para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Em que pese o avanço legislativo, ora relatado, os partidos políticos utilizam candidatas contrafeitas para compor o mínimo exigido de participação feminina nas eleições, fraudando, portanto, a cota de gêneros instituída.

9 Idem. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 07 maio 2021.

10 MACEDO, Elaine Harzeim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 41, n. 133, p. 213-214, mar. 2014. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11430>. Acesso em 29 jul. 2020.

Assim, observa-se que mesmo a população brasileira sendo composta, em sua maioria, por mulheres, há claro déficit na representação feminina nas casas legislativas de todo o nosso país, mesmo após 89 anos da consagração do voto feminino no Brasil.

3. REVISÃO DA JURISPRUDÊNCIA

Como já mencionado, a decisão no REspe 19.392-PI foi pioneira no TSE ao ponderar sobre o registro de candidaturas laranjas pelos partidos políticos e suas consequências jurídicas acerca da cassação dos registros/mandatos dos beneficiados pela fraude, com a respectiva anulação dos votos, e aplicação da sanção de inelegibilidade àqueles que participaram efetivamente do esquema ilícito.

Deste ponto de partida, observa-se que a questão é recente no nosso país e não há muitas análises das Cortes de vértice ou inferiores sobre o assunto. Todavia, duas decisões do TSE foram precursoras para o entendimento acima esposado: REspe n.º 1-49¹¹ e REspe n.º 243-42¹². Para melhor entendimento dos casos discutidos nos recursos especiais, seguem as ementas dos julgamentos:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CORRUPÇÃO. FRAUDE. COEFICIENTE DE GÊNERO.

1. Não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem se manifestou sobre matéria prévia ao mérito da causa, assentando o não cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo com fundamento na alegação de fraude nos requerimentos de registro de candidatura.
2. O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição.

11 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Eleitoral Especial nº 1-49/PI*. Recurso especial. Ação de impugnação de mandato eletivo. Corrupção. Fraude. Coeficiente de gênero. Relator: Ministro Henrique Neves. Diário da Justiça Eletrônico 21 out. 2015. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=&numeroProcesso=149>. Acesso em: 18 ago. 2020.

12 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Eleitoral Especial nº 24342*. Recurso especial. Ação de investigação judicial eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação ilícita de sufrágio. Relator: Ministro Henrique Neves. Diário da Justiça Eletrônico 11 out. 2016. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=&numeroProcesso=24342>. Acesso em: 18 ago. 2020.

Recurso especial provido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 149, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 21/10/2015, Página 25-26)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE. PERCENTUAIS DE GÊNERO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO.

1. Não houve ofensa ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem entendeu incabível o exame da fraude em sede de ação de investigação judicial eleitoral e, portanto, não estava obrigado a avançar no exame do mérito da causa.

2. “É pacífico o entendimento jurisprudencial desta Corte no sentido de que o partido político não detém a condição de litisconsorte passivo necessário nos processos nos quais esteja em jogo a perda de diploma ou de mandato pela prática de ilícito eleitoral” (AgR-AI nº 1307-34, rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 25.4.2011).

3. Para modificar a conclusão da Corte de origem e assentar a existência de oferta de benesse condicionada ao voto ou de ato abusivo com repercussão econômica, seria necessário o reexame do conjunto probatório dos autos, providência inviável em sede de recurso especial (Súmulas 7 do STJ e 279 do STF).

4. É possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições - ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas.

5. Ainda que os partidos políticos possuam autonomia para escolher seus candidatos e estabelecer quais candidaturas merecem maior apoio ou destaque na propaganda eleitoral, é necessário que sejam assegurados, nos termos da lei e dos critérios definidos pelos partidos políticos, os recursos financeiros e meios para que as candidaturas de cada gênero sejam efetivas e não traduzam mero estado de aparências. Recurso especial parcialmente provido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 24342, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 196, Data 11/10/2016, Página 65-66)

Na primeira decisão, alargou-se o conceito de fraude, para fins de ajuizamento de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME, em relação aos casos de violação à cota de gênero,

considerando que a Constituição, no §9º, art. 14 não restringiu situações de normalidade e legitimidade das eleições, podendo, dessa forma, a ação ser utilizada quando ocorra qualquer fraude antes das eleições. Saliente-se que, a partir desse julgamento, houve mudança no entendimento do TSE de que configuraria fraude eleitoral o uso de *candidatas-laranja* pelos partidos para cumprimento da cota de gênero¹³.

Noutro giro, na segunda decisão, o Tribunal Maior Eleitoral permitiu o uso da Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE ao entender que a fraude ao percentual de candidaturas femininas seria uma espécie de abuso de poder político.

Após o *decisum* do TSE, objeto deste estudo, os tribunais regionais seguiram a orientação¹⁴ da Corte Superior e/ou fizeram alusão à decisão REspe 19.392-PI para cassar os mandatos ou registros de candidaturas, como se verifica nos recursos eleitorais RE 972-4.2016¹⁵ – TRE/PA e RE 974-71.2016¹⁶– TRE/PA, bem como

13 ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 261.

14 “Assim, um precedente firmado por um tribunal regional eleitoral vincula, nos moldes em epígrafe, os juízes eleitorais a ele subordinados, ao passo em que a tese firmada pelo TSE o faz em relação aos tribunais e juízes, que guardam nítida ligação, sendo que tal dever de observância muito tende a contribuir com a racionalidade, isonomia e celeridade na prestação jurisdicional.” CARVALHO, Frederico Ivens Miná Arruda de. Da fraude no atendimento da cota de gênero: uma análise do recurso especial nº 193-92 à luz da teoria dos precedentes formalmente vinculantes. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 14, n. 1, ed. especial, p. 132, jan./abr. 2020. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6850/2020_carvalho_fraude_atendimento_cota_genero.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31 jul. 2020.

15 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. *Recurso Eleitoral nº 972-04.2016.614.0036 Santa Isabel do Pará/PA*. Acórdão nº 30831 de 11 dez. 2019. Ementa: RECURSOS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ART. 14, § 10º, CF. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. COMPROVAÇÃO. CONTAMINAÇÃO DA CHAPA. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS E REGISTROS DOS CANDIDATOS ELEITOS, SUPLENTE E NÃO ELEITOS QUE CONCORRERAM PELA CHAPA CONTAMINADA PELA FRAUDE. RECONTAGEM TOTAL DOS VOTOS E NOVO CÁLCULO DO QUOCIENTE ELEITORAL. [...] Relatora: Luzimara Costa Moura. Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 231, 16 dez. 2019, p. 1/4. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1737645889§ionServer=PA&docIndexString=1>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

16 Idem. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. *Recurso Eleitoral nº 974-71.2016.614.0036 Santa Isabel do Pará/PA*. Acórdão nº 30833 de 11 dez. 2019. Ementa: RECURSOS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ART. 14, § 10º, CF. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. COMPROVAÇÃO. CONTAMINAÇÃO DA CHAPA. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS E REGISTROS DOS CANDIDATOS ELEITOS, SUPLENTE E NÃO ELEITOS QUE CONCORRERAM PELA CHAPA CONTAMINADA PELA FRAUDE. RECONTAGEM TOTAL DOS VOTOS E NOVO CÁLCULO DO QUOCIENTE ELEITORAL. [...] Relatora: Luzimara Costa Moura. Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 231, 16 dez. 2019, p. 6/8. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1091345555§ionServer=PA&docIndexString=1>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

nos casos em que não restou configurada a fraude ou ocorreu a decadência RESPE 623-47.2016¹⁷ – TRE/ES, AIJE nº 060169322¹⁸ – TRE/RO, RE 3-17.2017¹⁹ TRE/MT.

4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A literatura jurídica ainda não se debruçou amplamente sobre o assunto, sendo possível encontrar apenas poucas posições acerca da decisão em comento.

De início, observa-se que CARVALHO concorda com a posição dada pelo TSE “portanto, em consequência inseparável do reconhecimento da aludida fraude, a nulidade do DRAP obtido de forma fraudulenta, o que, por direto nexo de causalidade, atinge os votos recebidos pelos candidatos eleitos e suplentes e, por conseguinte, os mandatos eletivos.”²⁰

17 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. *Recurso Eleitoral nº 623-47.2016.608.0010 Brejetuba/ES*. Acórdão nº 53, 06 nov. 2019. Ementa: ELEIÇÕES 2016 - RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - VEREADORES E SUPLENTE - PRELIMINAR DOS RECORRENTES - AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO - DECADÊNCIA - ACOLHIMENTO - EXTINÇÃO DO PROCESSO - ART. 487, II, CPC. [...] Relator: Ronaldo Gonçalves de Sousa. Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do Espírito Santo, 02 dez. 2019, p. 05/06. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=ES&processoNumero=62347&processoClasse=RE&decisaoData=20191106&decisaoNumero=53&protocolo=894032016&noCache=0.5232931479478244>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

18 Idem. Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia. *Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060169322 Porto Velho/RO*. Acórdão nº 505/2019 de 18 dez. 2019. Relator: Paulo Kiyochi Mori. Publicação: Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral, Tomo 15, 22 jan. 2020, p. 13. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT404852763§ionServer=RO&docIndexString=1>. Acesso em: 18 de agosto de 2020. Ementa: Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Eleições 2018. Candidaturas femininas. Percentual. Fraude. Filiação partidária. Ausência.

19 Idem. Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso. *Recurso Eleitoral nº 3-17.2017.611.0010 Itiquira/MT*. Acórdão nº 27590 de 03 dez. 2019. Ementa: RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). ELEIÇÕES 2016. CANDIDATURAS FICTÍCIAS. COTA DE GÊNERO. ACOLHIDA PRELIMINAR DE DECADÊNCIA EM FACE DA AUSÊNCIA DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. SUPERAÇÃO DE POSICIONAMENTO PARTICULAR DO RELATOR. PRECEDENTE. JULGAMENTO RESP 19392 - VALENÇA DO PIAUÍ. PACIFICADO A DISCUSSÃO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO PORQUE, EM CASO DE COMPROVAÇÃO DE FRAUDE, TODOS OS INTEGRANTES DA COLIGAÇÃO (OU DAS COLIGAÇÕES) SÃO ABRANGIDOS. IMPOSSIBILIDADE DE ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. EXTINÇÃO DO FEITO POR DECADÊNCIA. PROVIMENTO DO RECURSO. [...] Relator: Antônio Veloso Peleja Júnior. Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 3031, Data 18/10/2019, Página 4-6. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT842287433§ionServer=MT&docIndexString=0>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

20 CARVALHO, Frederico Ivens Miná Arruda de. Da fraude no atendimento da cota de gênero: uma análise do recurso especial nº 193-92 à luz da teoria dos precedentes formalmente vinculantes. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 14, n. 1, ed. especial, p. 134, jan./abr. 2020. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6850/2020_carvalho_fraude_atendimento_cota_genero.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 maio 2021.

SILVA²¹ ao discorrer sobre se as candidaturas femininas fictícias deveriam ser consideradas fraude à lei ou simulação, precipuamente em relação ao julgado REspe 1-49, concluiu que ambas geram a mesma consequência: a cassação do DRAP com a nulidade de todas as candidaturas, sejam femininas ou masculinas.

Os dois entendimentos retro mencionados não coadunam com a vontade do legislador em promover a ação afirmativa de participação feminina na política, hoje transvestida de cota de gênero, pois acabam por apartar as mulheres legitimamente eleitas como parte do processo de resolução da fraude.

Andrade Neto; Gresta; Santos²² avaliam a construção de fraude à cota de gênero feita pela jurisprudência, em detrimento dos requisitos do conceito de fraude à lei transposto do Direito Internacional Privado ao Direito Eleitoral, com especial atenção ao entendimento firmado no REspe n.º 1-49²³. Argumentam que, por se tratar de fraude, o art. 222 do Código Eleitoral deve ser aplicado e decretada a nulidade dos votos obtidos pelo partido que perpetuou o ilícito. Assim, os votos não poderiam ser aproveitados, situação que desembocaria na anulação das eleições (art. 224 do referido diploma) ou na retotalização dos votos, conforme o art. 106.

Da leitura do artigo, nota-se que, embora a jurisprudência tenha falhado tecnicamente na construção do conceito de fraude à cota de gênero, para se chegar à solução ofertada, haveria aplicação de norma oriunda das eleições majoritárias para as proporcionais, assim como se anularia a eleição ou realizaria a retotalização dos votos o que poderia vir a prejudicar ainda mais as candidatas femininas eleitas.

21 SILVA, Tiago Reis da. *Enfrentamento jurídico das candidaturas fictícias como fator de inserção da mulher no círculo político-partidário*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2019. p. 96-99 Disponível em <https://www.fdsu.edu.br/conteudo/dissertacoes/cf7e-73de438b4658894ceee8472a94de.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

22 ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 274.

23 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Eleitoral Especial nº 1-49/PI*. Recurso especial. Ação de impugnação de mandato eletivo. Corrupção. Fraude. Coeficiente de gênero. Relator: Ministro Henrique Neves. Diário da Justiça Eletrônico 21 out. 2015. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=&numeroProcesso=149>. Acesso em: 18 ago. 2020.

Já Macedo²⁴ discutiu o pano de fundo do objeto deste estudo, antes da decisão do TSE, ora investigada, no tocante à anulação dos votos advindos da fraude da cota de gênero. Para a autora, o requisito da cota de gênero é condição de elegibilidade coletiva e sua infração no registro de candidaturas leva a dois caminhos: a nulidade total dos votos com a respectiva cassação dos mandatos ou o aproveitamento dos votos de forma a consagrar a vontade do eleitor e os mandatos das mulheres legitimamente eleitas.

Em que pesem os dois caminhos sugeridos, Macedo defende o segundo sob a justificativa de que “prestigia-se a lei eleitoral e repudia-se a prática de atos (comissivos ou omissivos) de burla, de infração à lei; de outro, valoriza-se a vontade do eleitor que fez sua opção de voto, nos limites do que foi considerado lícito e legítimo”.²⁵

De outro lado, Machado²⁶ sustenta a impossibilidade de anulação dos votos e cassação dos registros e mandatos dos eleitos que não participaram do esquema ilícito, uma vez que o partido que registra as candidaturas falsas tem como objetivo “lançar o máximo de candidaturas masculinas possíveis, apenas estas são beneficiadas com a sua prática”. Portanto, apenas a ala masculina do partido se beneficiaria do ilícito e não as candidatas mulheres eleitas, pois seriam registradas da mesma forma, caso não existissem as candidatas contrafeitas (princípio da instrumentalidade das formas).

Desse modo, defende a autora que, em respeito aos princípios da individualização das condutas e da soberania popular, o DRAP deveria ser aproveitado no que toca às candidaturas legítimas que não se beneficiaram da fraude devendo os percentuais de gênero serem recalculados. Outrossim, Oliveira²⁷ argumenta a preservação dos mandatos das mulheres eleitas ante o objetivo da ação afirma-

24 MACEDO, Elaine Harzeim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 41, n. 133, p. 229-230, mar. 2014. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11430>. Acesso em 29 jul. 2020.

25 *Ibidem*, p. 241.

26 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Fraude às cotas de gênero: nota aos (às) ministros (as) do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE nº 193-92.2016.6.18.0018). *Genjurídico*, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>. Acesso em 21 maio 2021.

27 OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. *Direitos político-eleitorais das mulheres: sub-representação, financiamento e fraude nas políticas públicas*. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos) – Centro Universitário do Estado do Pará, 2019. p. 142. Disponível em <<https://www.cesupa.br/MestradoDireito/dissertacoes/2019/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Pedro%20Oliveira.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2020

tiva da cota de gênero e ressalta que deve ser cassado também o mandato da candidata que corroborou para o ato fraudulento.

As conclusões dos autores Macedo, Machado e Oliveira, cada qual com seu viés, seriam as mais adequadas, tendo em vista que prestigiam a ação afirmativa, ao preservar os mandatos das mulheres eleitas, sem olvidar da sanção a ser aplicada aos que cometeram a fraude.

5. POSICIONAMENTO CRÍTICO FUNDAMENTADO

Em razão do precedente firmado no TSE, concernente à anulação dos votos e cassação dos registros e mandatos dos candidatos beneficiados com a fraude, os tribunais darão continuidade ao entendimento da Corte Superior, anularão os votos recebidos pela coligação proporcional ou pelo partido isolado, realizarão a recontagem dos votos válidos e, em consequência, recalcularão o novo quociente eleitoral, situação, inclusive, que já ocorreu como nos casos acima demonstrados.

Assim, por vezes, as candidatas eleitas terão seus mandatos cassados, como no caso ora analisado, sob a justificativa de que a lei pretende assegurar o percentual mínimo de 30% do gênero feminino ou masculino nas candidaturas, sendo assim, permitir a continuidade do mandato da mulher eleita afrontaria a legislação igualmente. Entretanto, o fim da lei não foi proteger a candidatura mínima de ambos os gêneros, mas a feminina para fomentar a participação da mulher na política, haja vista que as ações afirmativas anteriores não cumpriram este papel, sendo imprescindível impor obrigação aos partidos para o preenchimento das candidaturas.

Destarte, o desenlace dado pelo TSE não foi o mais apropriado, pois não protegeu as candidatas reais que não participaram da fraude e, inclusive, foram eleitas, em que pese a intenção do TSE de resguardar a cota de gênero. Neste ponto, atende razão à autora Raquel Machado²⁸, por entender que apenas os homens se beneficiam da fraude na cota de gênero que permite ao partido

28 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Fraude às cotas de gênero: nota aos (às) ministros (as) do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE nº 193-92.2016.6.18.0018). *Genjurídico*, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>. Acesso em 21 maio 2020.

inserir mais candidatos quanto maior for o número de mulheres no registro de candidaturas. Como já explanado, para a autora, caso a decisão de anulação do DRAP fosse dada no momento adequado, seria oportunizado ao partido a inserção de novas candidaturas femininas no lugar daquelas fraudulentas ou readequação do número de candidatos em respeito à proporcionalidade legal.

Assim, a melhor forma de solucionar o deslinde seria cassar os registros e mandatos dos beneficiados diretamente pela fraude – ou seja, os candidatos masculinos que foram ali inseridos em razão da incrementação da cota de gênero pelas candidatas fraudulentas - anular os respectivos votos e manter os mandatos das candidatas que lograram êxito nas eleições de forma lícita. Agir de forma diferente, anular todos os votos válidos da coligação e cassar todos os registros/mandatos do partido, sob a justificativa que todos são meros beneficiários, prejudicaria ainda mais a participação feminina na política, visto que a eleição dos suplentes dos candidatos dos outros partidos, após a redistribuição das cadeiras, não garantiria o percentual previsto na ação afirmativa.

Ademais, no caso concreto, restou claro que, caso as candidatas fictícias fossem excluídas do registro de candidatura, as reais permaneceriam para fins de cumprimento da cota de 30%, ou seja, em nenhum momento as candidatas que tiveram seus mandatos cassados foram beneficiadas pela ação ilícita do partido. Portanto, incabível a sanção imposta pelo TSE de cassação de todos os registros e mandatos dos meros beneficiários com inclusão dos mandatos das candidatas legítimas, não beneficiárias da fraude e vencedoras da eleição.

Em que pese o estudo da fraude à cota de gênero sob a ótica de um caso concreto, as medidas para conter conduta tão prejudicial para a política brasileira não perpassa somente o âmbito do Poder Judiciário na solução de controvérsias; mas, sobretudo, as outras esferas do poder que devem inovar na legislação para inibir o comportamento ilícito. Sob esta ótica, em pesquisa realizada, foi encontrado o PL nº 1541/2019²⁹ que visa aperfeiçoar a legislação que trata sobre a fraude à cota de gênero, ao propor o prazo de

29 GOMES. Mailza. *Projeto de Lei nº 1541/2019*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), com o fim de aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135789>. Acesso em: 11/08/2020.

180 dias da diplomação para o ajuizamento da ação, pois muitas vezes os indícios de fraude à cota aparecem tão somente após o julgamento da prestação de contas dos não eleitos. Além disso, a proposta prevê nova figura penal que responsabiliza criminalmente àqueles que contribuírem dolosamente para o ardil, sejam candidatos, partidos, dirigentes ou terceiros que atuem como coautores e partícipes.

No âmbito do Poder Judiciário também observamos medidas de cunho normativo para conter a fraude à cota de gênero, como a Resolução nº 23.609/2019³⁰, editada pelo TSE, na qual há exigência da autorização dos candidatos e candidatas para o respectivo pedido de registro e, por conseguinte, a permissão para o indeferimento do registro de candidatura nos casos em que o percentual reservado não for respeitado (art. 17, §§ 4º e 6º, respectivamente).

Por fim, importante ressaltar que, em março de 2020, o Partido Solidariedade (PS) ajuizou perante o STF a ADI 6338, com pedido de medida cautelar, pleiteando que, nos casos de fraude em cotas de gênero, a cassação dos mandatos e registros se restrinja aos responsáveis pela ilicitude e ao partido político, sob a luz do princípio da igualdade da política de gênero, pilar da lei das cotas para promover e incitar a participação feminina na política³¹.

REFERÊNCIAS

ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PEC-CININ, Luiz Eduardo (Org.). *Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-284.

30 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.609/2019*. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 14 maio 2020.

31 NOTÍCIAS STF (Supremo Tribunal Federal). *Partido requer limitação do alcance de punição eleitoral em casos de fraude em candidaturas femininas*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440132>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 07 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 07 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Presidência da República, Brasília, DF, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 07 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia. *Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060169322 Porto Velho/RO*. Acórdão nº 505/2019 de 18 dez. 2019. Relator: Paulo Kiyochi Mori. Publicação: Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral, Tomo 15, 22 jan. 2020, p. 13. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJU-T404852763§ionServer=RO&docIndexString=1>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. *Recurso Eleitoral nº 623-47.2016.608.0010 Brejetuba/ES*. Acórdão nº 53, 06 nov. 2019. Relator: Ronaldo Gonçalves de Sousa. Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do Espírito Santo, 02 dez. 2019, p. 05/06. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=ES&processoNumero=62347&proces>

soClasse=RE&decisaoData=20191106&decisaoNumero=53&protocolo=894032016&noCache=0.5232931479478244. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso. Recurso Eleitoral nº 3-17.2017.611.0010 Itiquira/MT. Acórdão nº 27590 de 03 dez. 2019. Relator: Antônio Veloso Peleja Júnior. Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 3031, Data 18/10/2019, Página 4-6. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT842287433§ionServer=MT&docIndexString=0>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. *Recurso Eleitoral nº 972-04.2016.614.0036 Santa Izabel do Pará/PA*. Acórdão nº 30831 de 11 dez. 2019. Relatora: Luzimara Costa Moura. Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 231, 16 dez. 2019, p. 1/4. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1737645889§ionServer=PA&docIndexString=1>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

Tribunal Regional Eleitoral do Pará. *Recurso Eleitoral nº 974-71.2016.614.0036 Santa Izabel do Pará/PA*. Acórdão nº 30833 de 11 dez. 2019. Relatora: Luzimara Costa Moura. Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 231, 16 dez. 2019, p. 6/8. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1091345555§ionServer=PA&docIndexString=1>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Eleitoral Especial nº 1-49/PI. Recurso especial. Ação de impugnação de mandato eletivo. Corrupção. Fraude. Coeficiente de gênero. Relator: Ministro Henrique Neves. Diário da Justiça Eletrônico 21 out. 2015. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=&numeroProcesso=149>. Acesso em: 18 ago. 2020..

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Eleitoral Especial nº 24342. Recurso especial. Ação de investigação judicial eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação ilícita de sufrágio. Relator: Ministro Henrique Neves. Diário da Justiça Eletrônico 11 out. 2016. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=&numeroProcesso=24342>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 Piauí*. Recursos especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da lc 64/90. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, § 30, da Lei 9.504/97. Relator: Ministro Jorge Mussi, 17 set. 2019. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=513402&noCache=-782354934>. Acesso em: 07 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.609/2019*. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 14 maio 2020.

CARVALHO, Frederico Ivens Miná Arruda de. Da fraude no atendimento da cota de gênero: uma análise do recurso especial nº 193-92 à luz da teoria dos precedentes formalmente vinculantes. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 14, n. 1, ed. especial, p. 126-140, jan./abr. 2020. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6850/2020_carvalho_fraude_atendimento_cota_genero.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 maio 2021.

GOMES. Mailza. *Projeto de Lei nº 1541/2019*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), com o fim de aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135789>. Acesso em: 11/08/2020.

MACEDO, Elaine Harzeim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 41, n. 133, p. 205-243, mar. 2014. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11430>. Acesso em 29 jul. 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Fraude às cotas de gênero: nota aos (às) ministros (as) do Tribunal Superior Eleitoral (RESPE nº 193-92.2016.6.18.0018). *Genjurídico*, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/06/fraude-cotas-de-genero/>. Acesso em 21 maio 2021.

MARQUES, Tereza Cristina de Novaes. *O voto feminino no Brasil. Edições Câmara*. 2. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019 p. 155. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/11/voto-feminino-brasil-2ed-marques.pdf>. Acesso em: 21 abril 2021.

NOTÍCIAS STF (Supremo Tribunal Federal). *Partido requer limitação do alcance de punição eleitoral em casos de fraude em candidaturas femininas*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440132>. Acesso em: 21 maio 2020.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. *Direitos político-eleitorais das mulheres: sub-representação, financiamento e fraude nas políticas públicas*. Orientadora: Juliana Rodrigues Freitas, 2019. 188 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos) – Centro Universitário do Estado do Pará, 2019. Disponível em <https://www.cesupa.br/MestradoDireito/dissertacoes/2019/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Pedro%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SILVA, Tiago Reis da. *Enfrentamento jurídico das candidaturas fictícias como fator de inserção da mulher no círculo político-partidário*. Orientador: Cristiano Thadeu e Silva Elias, 2019. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2019. Disponível em <https://www.fdsu.edu>.

<br/conteudo/dissertacoes/cf7e73de438b4658894ceee8472a94de.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

A RELAÇÃO IGREJA E PARTIDO NO BRASIL: O CASO DA IGREJA UNIVERSAL COM O PARTIDO REPUBLICANOS

THE RELATIONSHIP OF THE CHURCH AND PARTY IN BRAZIL: THE CASE OF THE UNIVERSAL CHURCH WITH THE REPUBLICAN PARTY

*Breno Ramos Guimarães Martins**

RESUMO

Este artigo analisa a relação entre partido político e igreja evangélica no Brasil, mais especificamente a relação da Igreja Universal do Reino de Deus com o partido Republicanos, o qual é apontado por autores como um “braço político” dessa igreja. A partir da revisão da literatura e da consulta ao estatuto, ao manifesto de criação e ao programa do partido Republicanos, pretende-se analisar a origem da fundação e os elementos constitutivos dessa organização partidária. Procura-se, também, identificar a presença de líderes religiosos ou de membros da Igreja Universal na composição das comissões executivas nacional, estadual e distrital, bem como entre os deputados federais e deputados estaduais eleitos por esse partido. Os resultados dessa análise revelaram o predomínio de membros e religiosos da Igreja Universal na direção partidária ou com mandatos políticos na estrutura do Republicanos.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Partido político; 2. Igreja Universal; 3. Republicanos; 4. Organização partidária.

* Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Público: Constitucional, Administrativo e Tributário, pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Constitucional, pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Bacharel em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER) e oficial de justiça avaliador do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA). E-mail: brenorg@msn.com

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between the political party and the evangelical church in Brazil, more specifically the relationship between the Universal Church of the Kingdom of God and the Republicans party, which is pointed out by authors as a “political arm” of that church. From the review of the literature and the consultation of the statute, the manifesto of creation and the program of the Republicans party, we intend to analyze the origin of the foundation and the constituent elements of this party organization. It also seeks to identify the presence of religious leaders or members of the Universal Church in the composition of the national, state and district executive commissions, as well as among federal deputies and state deputies elected by that party. The results of this analysis revealed the predominance of members and religious of the Universal Church in the party leadership or with political mandates in the structure of the Republicans.

KEYWORDS: 1. Political party; 2. Universal Church; 3. Republicans; 4. Party organization.

1 INTRODUÇÃO

A origem dos partidos políticos é descrita na obra de Maurice Duverger¹ como um fenômeno de pouco mais de um século, onde em 1850 nenhum país do mundo, com exceção dos Estados Unidos, conhecia o termo partidos políticos no seu sentido moderno, sendo encontradas apenas tendências de opiniões, associações de pensamento, clubes populares, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito.

Contudo, as diferentes circunstâncias do nascimento e desenvolvimento dos partidos políticos estão associadas ao processo democrático, a expansão do sufrágio e das prerrogativas dos parlamentares. Após descrever a origem eleitoral e parlamentar dos partidos em alguns países do continente europeu, Duverger aponta também uma origem exterior dos partidos ligados à organismos

1 DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. p. 19.

externos, tais como sociedades de pensamento, clubes populares, sindicatos operários, Igrejas e grupos religiosos.

Ao analisar a origem exterior dos partidos, Duverger considera grande a influência das Igrejas e das seitas religiosas na criação de partidos na Europa. Nos Países Baixos, o partido anti-revolucionário foi constituído pelos calvinistas; em 1897 protestantes criaram o partido cristão histórico, assim como organizações católicas ajudaram na criação de partidos cristãos da direita e nos partidos democrata-cristãos. Na Bélgica, a intervenção das autoridades do clero ajudou em 1884 no desenvolvimento do partido conservador católico. Na França, na Itália e na Alemanha, a Igreja Católica desempenhou papel semelhante, tendo ocorrido uma atuação do clero na formação de partidos.²

O cientista político Angelo Panebianco criticou a distinção feita por Maurice Duverger, entre partidos de criação interna, nascidos devido à ação de elites parlamentares preexistentes, e partidos de criação externa, criados por grupos e associações que agem na sociedade civil, pois segundo o autor italiano pesquisas históricas sobre a gênese de muitos partidos apontam que essa antiga distinção é satisfatória em parte, pois não consegue analisar as diferenças de organização entre partidos da mesma origem e, também, porque os partidos de origem externa apresentam enormes diferenças entre si.³

O modelo que Panebianco propõe se baseia na formação, institucionalização e desenvolvimento da organização de um partido, que pode ocorrer por penetração territorial ou por difusão territorial, bem como pela combinação dessas duas modalidades. A penetração territorial ocorre quando um centro controla, estimula e dirige o desenvolvimento da periferia na formação das unidades locais e intermediárias do partido. A difusão territorial é quando o desenvolvimento ocorre por uma “germinação espontânea”, onde em um primeiro momento as elites locais constroem as instituições partidárias e depois elas são integradas em uma organização nacional.⁴

2 DUVERGER, M. *Ibidem*, p. 28-29

3 PANEBIANCO, Angelo. *Modelo de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 93.

4 PANEBIANCO, Angelo. op. cit., p. 94.

As principais referências teóricas e, por quase um século, muitos cientistas políticos desenvolveram várias tipologias e modelos de partidos políticos, tentando compreender nas suas análises as organizações partidárias⁵. Por consequência, a literatura específica sobre partidos políticos apresenta várias classificações ou categorias de tipos de partidos, chamadas também de tipologias partidárias⁶, desde a histórica distinção weberiana entre *protopartidos* e partidos modernos surgidos no final do século XIX, passando pela clássica tipologia de partidos de quadros e partidos de massas de Duverger, evoluindo para os conceitos de partido *catch all* de Otto Kirchheimer⁷, partido cartel de Richard Katz⁸ e Peter Mair e de partido profissional-eleitoral de Angelo Panebianco.

Apesar dessas tipologias partidárias serem utilizadas há décadas por acadêmicos, Richard Gunther e Larry Diamond, contudo, acreditam que os modelos teóricos de partidos existentes não conseguem explicar adequadamente a ampla variedade de legendas encontradas no mundo atual e que as várias tipologias não proporcionam uma construção teórica cumulativa.

Além disso, quase todas as tipologias existentes surgiram dos estudos de partidos da Europa Ocidental nos últimos 150 anos, sendo as suas características definidoras produto de um contexto geográfico e temporal específico, enquanto que os partidos criados mais recentemente e em outros países do mundo, como nos países em desenvolvimento, são influenciados por contextos sociais e tecnológicos diferentes e as suas populações apresentam uma diversidade linguística, étnica e religiosa que refletem nos seus partidos, assim como os partidos surgidos no final do século XX

5 GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. *Espécies de partidos políticos*: uma nova tipologia. Tradução de Cristiane Yagasaki. Paraná Eleitoral, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 7-51, 2015. Disponível em: https://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2015-volume-4-revista-1-artigo-1-richard-gunther/rybena_pdf?file=https://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2015-volume-4-revista-1-artigo-1-richard-gunther/at_download/file. Acesso em: 23 mar. 2021.

6 GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; RODRIGUES, Malena Rehbein; BRAGA, Ricardo de João. *A oligarquia desvendada*: organização e estrutura dos partidos políticos brasileiros. Dados, Rio de Janeiro, vol. 62, n. 2, 2019, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582019181>. Acesso em: 25 mar. 2021.

7 KIRCHHEIMER, Otto. *A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental*. Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, n. 7, jan./abr., p. 349-385. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100014&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 25 mar. 2021.

8 KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. *El Partido cartel*: La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos. Zona Abierta, Madrid, n. 108/109, p. 9-42, 2004. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1050389>. Acesso em: 25 mar. 2021.

têm características diferentes daquelas constantes nas tipologias clássicas, desenvolvidas um século atrás.⁹

Nesse sentido, Rodrigo Mayer, também, adverte que a utilização de tipologias é comum para o exame das estruturas partidárias, porém elas se mostram problemáticas em diversos pontos, entre os quais se pode destacar a sua aplicação a outras regiões, a sua baixa capacidade de diferenciar os partidos e a sua formulação baseada em poucos casos. O uso das classificações para explicar as estruturas partidárias de países da América Latina se mostra equivocada, pois os países dessa região atravessaram diferentes contextos históricos que acabaram produzindo diferentes tipos de formações e sistemas partidários.¹⁰

Mesmo com críticas as tipologias clássicas, Richard Gunther e Larry Diamond elaboraram uma tipologia fundamentada em três critérios: 1) a natureza da organização formal do partido; 2) a natureza dos compromissos programáticos do partido; e 3) a estratégia e as normas comportamentais do partido, se é tolerante e pluralista ou proto-hegemônico. Com base nesses três critérios, eles identificaram 15 “espécies” de partidos.

Apresenta-se, para os fins desse artigo, a distinção feita por Richard Gunther e Larry Diamond entre partido de massa denominacional e partido religioso fundamentalista. A origem do partido de massa denominacional remonta ao final do século XIX, tendo características organizacionais próximas aos partidos de massa, com uma organização partidária hierárquica e estruturada em níveis nacional e local, tendo o apoio de organizações religiosas aliadas e sua base programática reúne um conjunto de crenças religiosas combinadas com interpretações feitas por instituições religiosas externas. Os partidos denominacionais são pluralistas e moderados, enquanto que o partido religioso fundamentalista busca reorganizar o Estado e a sociedade com base em uma leitura rígida dos princípios e das escrituras religiosas, que servem de base ao programática do partido e para as leis na sociedade.¹¹

9 GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. op. cit.

10 MAYER, Rodrigo. O uso das tipologias para o estudo dos partidos políticos. In: GALLO, Carlos Artur; SOUZA, Bruno Mello; MARTINS, Joyce Miranda Leão (org.). **Ciência Política Hoje**. Porto Alegre: Evangraf, 2013. p. 141-161.

11 GUNTHER, R.; DIAMOND, L. op. cit.

Ao formularem uma tipologia dos políticos de direita no Brasil, Adriano Codato, Fábía Berlatto e Bruno Bolognesi investigaram os fatores do crescimento da direita no país e apontaram que um desses fatores era a ascensão de uma direita religiosa com o aumento da bancada evangélica na Câmara dos Deputados.¹²

A partir da categorização do professor Michael Coppedge¹³, da Universidade de Notre Dame, o qual propôs, no final de 1990, uma nova ordenação dos sistemas de partidos latino-americanos baseada em uma análise dos blocos ideológicos, onde sua classificação usa duas dimensões simultâneas: a primeira entre partidos “confessional” e “secular”; e a segunda baseada entre partidos de direita, centro-direita, centro, centro-esquerda e esquerda, Adriano Codato, Fábía Berlatto e Bruno Bolognesi utilizaram essas dimensões do conceito de ideologia política e empregaram 13 categorias analíticas baseadas no modelo de Coppedge, entre as quais estão os chamados “partidos confessionais de direita”.

Conforme Codato, Berlatto e Bolognesi, “partidos confessionais de direita” são partidos que baseiam a sua ideologia ou programa de forma explícita em concepções religiosas e/ou estão ligados a igrejas e a movimentos conservadores.

Utilizando a terminologia de Adriano Codato, Fábía Berlatto e Bruno Bolognesi de “partidos confessionais de direita”, a tipologia formulada por Richard Gunther e Larry Diamond de “partido de massa denominacional” e o modelo proposto por Michael Coppedge, no qual os partidos democratas-cristãos são partidos confessionais, entende-se que no Brasil estão nessa categoria os Republicanos, ligado à Igreja Universal, o Partido Social Cristão (PSC), ligado à Assembleia de Deus, o Democracia Cristã (DC) e o Partido Trabalhista Cristão (PTC).

Identifica-se que a maior igreja evangélica no Brasil, a Assembleia de Deus, foi precursora da inserção neopentecostal na política, e, em segundo lugar, a Igreja Universal do Reino de Deus

12 CODATO, Adriano; BERLATTO, Fábía; BOLOGNESI, Bruno. *Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica*. Análise Social, Lisboa: 2018, n. 229, p. 870-897. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26589933>. Acesso em: 24 mar. 2021.

13 COPPEDGE, Michael. *A Classification of Latin American Political Parties* (Working Paper N. 244). Working Paper, Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1997. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/244_0.pdf. Acesso em: 27 mar. 2021.

(IURD) e seu braço político, o PRB¹⁴. Hoje, o seu sucessor Republicanos é o partido com maior número de deputados federais na bancada evangélica.

O presente artigo tem como objetivo principal analisar a relação entre partido político e igreja evangélica no Brasil, especificamente o caso da Igreja Universal com o Republicanos. A partir do modelo de Angelo Panebianco de desenvolvimento da organização partidária por penetração territorial, tem-se como objetivo específico analisar a composição da executiva nacional e os presidentes estaduais dos Republicanos e os políticos com mandatos de deputados federal e estadual, no intuito de verificar a hipótese que esse partido possui ligações com a Igreja Universal, em razão da presença de religiosos desta igreja nos quadros do partido.

Para atingir esses objetivos serão analisados os sistemas do TSE, a página da internet do Republicanos e as redes sociais dos políticos e dos membros desse partido político.

2 ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA RELAÇÃO ENTRE IGREJA E PARTIDO POLÍTICO NO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece no seu art. 19 que: “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;”¹⁵

Para o ministro do STF, Alexandre de Moraes, a República Federativa do Brasil é leiga ou laica, uma vez que há uma separação entre o Estado e a Igreja e não existe uma religião oficial¹⁶ no país.

14 Conforme PECCININ, Luiz Eduardo. *O discurso religioso na política brasileira: democracia e liberdade religiosa no estado laico*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 122.

15 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 mar. 2021.

16 Registre-se que o Brasil já teve uma religião oficial, pois a Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824 em seu art. 5º determinava que “A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior de Templo”. Porém, já na 1ª Constituição da República de 1891 foram consagradas a liberdade de crença e de culto (MORAES, 2018).

Todavia, o fato de a Federação brasileira ser leiga não se confunde com os Estados-ateus, pois no preâmbulo da Constituição, os parlamentares constituintes declaram que, para instituir um Estado democrático, promulgaram, sob a proteção de Deus, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.¹⁷

Luiz Eduardo Peccinin aponta que a atual Constituição democrática de 1988 e todas as constituições desde a proclamação da República, incluindo os períodos autoritários, contemplaram a liberdade religiosa, o respeito aos cultos, a separação do estado frente às confissões religiosas e instituiu um Estado laico, separado das instituições religiosas, garantidor da liberdade de crença e culto a seus cidadãos e que não tem uma religião oficial.¹⁸

O Estado laico e a liberdade religiosa são, no entendimento de Alexandre de Moraes, preceitos constitucionais de abrangência ampla, que compreende a crença, o dogma, a liturgia, a moral, o culto, a adoração do homem para com Deus e a própria diversidade espiritual, estando a liberdade religiosa consagrada em vários dispositivos constitucionais.

No seu art. 5º, entre o rol dos direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal determina que: “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias” (inciso VI); que “é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva” (inciso VII); e, também, que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei” (inciso VIII).

No capítulo da educação, a Constituição Federal estabelece no § 1º do art. 210 que: “O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental”. Ao tratar do casamento, o texto constitucional assegura que: “O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei” (§ 1º do art. 226, da CF/88).

17 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 57.

18 PECCININ, Luiz Eduardo. op. cit. p. 112.

A proteção à crença religiosa, também, aparece nas regras sobre o serviço militar, quando a Constituição Federal, no § 1º do art. 143, determina às Forças Armadas “atribuir serviços alternativos aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar”.

Como corolário do princípio da liberdade religiosa surge, ainda, a vedação constitucional (art. 150, VI, *b* da CF) de instituição de impostos por parte da União, Estados, Distrito Federal e municípios, sobre templos de qualquer culto.¹⁹

A respeito dos partidos políticos, a Constituição dedica um capítulo e preceitua no seu art. 17 que: “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”.

José Jairo Gomes leciona que a Constituição Federal adotou o princípio da liberdade de organização dos partidos políticos, mas que essa liberdade não é absoluta, devendo os partidos observarem as restrições legalmente postas para sua criação, transformação, funcionamento e financiamento.²⁰ Entre as restrições é vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar, bem como é vedado às agremiações partidárias de ministrar instrução militar ou paramilitar e adotar uniforme militar para seus membros, nos termos do art. 17, § 4º da Constituição e do art. 6º, da Lei nº 9.096/1995.

O texto constitucional não traz nenhuma restrição ou proibição dos partidos políticos terem relações com grupos religiosos, assim como a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos e regulamenta²¹ os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, não prevê nenhuma proibição de ligações entre partidos e igrejas.

Contudo, no art. 37 e § 4º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, considera os

19 MORAES, Alexandre de. op. cit. p. 222.

20 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 122.

21 BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 setembro de 1995*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

templos religiosos bens de uso comum, para os fins eleitorais, e proíbe a veiculação de propaganda de qualquer natureza.²²

Ainda, na Lei das Eleições é “vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie”, procedente de entidades religiosas, nos termos do art. 24, inciso VIII da Lei nº 9.504/1997.

Em resumo, a partir do arcabouço normativo constitucional e da legislação eleitoral brasileira, Luiz Eduardo Peccinin observa que não há vedação à criação de partidos políticos declaradamente confessionais ou ideologicamente vinculados a determinada doutrina religiosa, desde que não seja descumpridos os requisitos previstos no art. 17 da Constituição Federal.²³

Por sua vez, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados em 2012, o número de evangélicos no Brasil aumentou 61,45% em 10 anos. Em 2010, eles passaram a ser 42,3 milhões (22,2%). Mas o país continua sendo de maioria católica, com 123,2 milhões de pessoas (64%).²⁴

Vinicius Valle identificou que o crescimento da população evangélica e também da fragmentação das igrejas evangélicas e neopentecostais no Brasil, tiveram reflexos na arena política nas últimas décadas, visto que cada vez mais evangélicos passaram a ser eleitos e o discurso religioso ganhou mais volume na política, assim como ocorreu esse crescimento evangélico na política nacional também ocorreu uma fragmentação de políticos evangélicos em diversas agremiações partidárias.²⁵

De acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar²⁶ (DIAP), o resultado das eleições de 2018 formou

22 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 setembro de 1997*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 25 abr. 2021.

23 PECCININ, L. Eduardo. op. cit. p. 135.

24 Segundo notícia do portal G1, São Paulo, de 29 jun. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/06/numero-de-evangelicos-aumenta-61-em-10-anos-aponta-ibge.html>. Acesso: 10 abr. 2021.

25 VALLE, Vinicius Saragiotto Magalhães. *Direita religiosa e partidos políticos no Brasil: os casos do PRB e do PSC*. Teoria e Cultura: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, v. 13, n. 2, jul./dez. 2018. p. 85-100. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12425>. Acesso em: 17 mar. 2021.

26 DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Eleições 2018: bancada evangé-*

uma bancada evangélica fragmentada na Câmara dos Deputados, com representantes de 23 partidos diferentes: PRB, com 19 deputados; PSL, com 8; PR, com 7; DEM, PP, PSDB e PSD, com 5 deputados cada; PSC e PSB, com 4 cada um; PODEMOS e MDB, com 3 cada; PDT, PT, Solidariedade e NOVO, com 2 deputados cada e os partidos PMN, PRP, PATRIOTA, AVANTE, PTC, PROS, PHS e PTB, com 1 deputado cada.

A presença de políticos evangélicos e de outras denominações, também, pode ser vista nas siglas partidárias brasileiras. Atualmente, existem 33 partidos políticos com seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dos quais 3 (três) são assumidamente cristãos: o Democracia Cristã (DC), o Partido Social Cristão (PSC) e o Partido Trabalhista Cristão (PTC). Além desses três, o partido Republicanos (antigo PRB), também, é visto como um partido confessional ou partido denominacional, pois alguns autores consideram essa agremiação como um “braço político” da Igreja Universal do Reino de Deus.²⁷

O PRB (atual Republicanos), além da ligação com a Igreja Universal, vem sendo o partido hegemônico da bancada evangélica na Câmara dos Deputados, conforme levantamento feito pelo DIAP, nas eleições de 2018 o PRB elegeu 19 deputados federais.

lica cresce na Câmara e no Senado. Brasília: Notícias, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/88900-eleicoes-2018-bancada-evangelica-cresce-na-camara-e-no-senado>. Acesso em: 27 mar. 2021.

27 Consideram o PRB (atual Republicanos) como “braço político” da Igreja Universal, os seguintes autores:

GUTIERREZ, Carlos. A Igreja Universal e o Partido Republicano Brasileiro: Conflitos em torno do secularismo. In: ARAÚJO, Melvina; CUNHA, Cristina Vital da. (org.) *Religião e Conflito*, Curitiba: Prismas, 2016. p. 63-75. IVES, Diogo. A gênese e a institucionalização do Partido Republicano Brasileiro (PRB). *Missões, Revista de Ciências Humanas e Sociais*, Bagé, vol. 2, n. 1, jan-ago., 2016. Disponível em: <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/Missoes/article/view/1025>. Acesso em: 25 abr. 2021.

NASCIMENTO, Claudia Cerqueira do. *Igreja como Partido: capacidade de coordenação eleitoral da Igreja Universal do Reino de Deus*. 149 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.cepesp.io/uploads/2019/11/Tese_final_ClaudiaCerqueira.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

PECCININ, Luiz Eduardo. *O discurso religioso na política brasileira: democracia e liberdade religiosa no estado laico*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 122.

3 REPUBLICANOS: PARTIDO COM PASTORES E LIGAÇÕES COM A IGREJA UNIVERSAL

Republicanos é a atual denominação do Partido Republicano Brasileiro (PRB), que, em 28 de agosto de 2020, teve a alteração do nome do partido autorizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Originariamente o partido foi criado em dezembro de 2003 com o nome de Partido Municipalista Renovador (PMR), tendo o seu Estatuto aprovado em 25 de agosto de 2005 pela Resolução TSE nº 22.072, de 2005. Em 14 de março de 2006, foi aprovada pela Resolução TSE nº 22.167 a alteração da denominação e sigla de PMR para PRB.²⁸

O primeiro presidente nacional do PRB, desde a criação como PMR, foi Vitor Paulo Araújo dos Santos, deputado distrital no período de 2003 a 2006 pelo PSDB, ex-diretor da TV Record e bispo licenciado da Igreja Universal, e em 2010, já como PRB, foi eleito deputado federal pelo Rio de Janeiro.²⁹ O seu sucessor na presidência do PRB, foi o, também bispo licenciado da Igreja Universal, Marcos Pereira, o qual foi vice-presidente da Rede Recordo até 2009, entre 2016 a 2018, foi Ministro da Indústria e Comércio Exterior, nas eleições de 2018, foi eleito deputado federal pelo PRB e foi vice-presidente da Câmara dos Deputados no biênio 2019-2020. É o atual presidente nacional do Republicanos.³⁰

Ao analisar o Partido Republicano Brasileiro (PRB), Vinicius Valle identificou que o partido, seu nome e símbolo não apresentam uma ligação visual imediata com setores religiosos e que apesar de procurar demonstrar uma desvinculação religiosa, o partido possui sim um vínculo religioso que não pode ser desprezado.

Nesse sentido, a análise do atual estatuto³¹ do Republicanos

28 Conforme informações sobre o partido Republicanos na página da internet do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/republicanos>. Acesso em 27 mar. 2021.

29 IVES, Diogo. op. cit. 2016.

30 Segundo perfil divulgado no site do Republicanos.

31 REPUBLICANOS. *Estatuto do Republicanos*. Arquivado no 1º Ofício do Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Brasília, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-do-partido-de-7-5-2019-aprovado-em-28-8-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-do-partido-de-7-5-2019-aprovado-em-28-8-2020/at_download/file. Acesso em 17 mar. 2021.

não revela uma ligação religiosa imediata, sendo identificada apenas uma referência à religião no seu art. 11, quando estabelece que são deveres dos filiados Republicanos “combater todas as manifestações de discriminação social de gênero, de orientação sexual, de cor, de raça, de idade ou de religião”.

No Manifesto Republicanos³², é afirmado o seguinte:

Nós, os Republicanos, como um movimento político conservador, fundamentado nos *valores cristãos*, tendo a família como alicerce da sociedade, preservando a soberania acional, a livre iniciativa e a liberdade econômica, encorajando o progresso tecnológico como caminho inevitável para o desenvolvimento humano.

Aqui no seu manifesto de criação, identifica-se que o partido Republicanos se constituiu em um movimento político, fundamentado nos valores cristãos, sendo este um indicativo na ligação religiosa ou confessional dessa agremiação partidária.

No “Programa Brasil 2022: Proclamação de uma nova independência”, o programa partidário do Republicanos é desenvolvido em 10 eixos: 1) Estado soberano; 2) Governo digital; 3) Ambiente de negócios inovador; 4) Indústria forte e competitiva; 5) Diplomacia e comércio internacional pragmático; 6) Família e tradição; 7) Cidadania e justiça social; 8) Tecnologias em saúde e educação; 9) Defesa nacional e segurança pública e 10) Liberdade de expressão.

Esses eixos se assemelham às noções do partido *catch all* de Otto Kirchheimer, além do Republicanos apresentar características analíticas do partido de massa denominacional de Richard Gunther e Larry Diamond, ao defender valores ligados à fé e a religião.

No eixo “Família e Tradição”, o Republicanos acredita nos seguintes valores: “A deferência às instituições religiosas”; “O respeito à fé e às tradições na discussão das pautas”. No eixo “Liberdade de Expressão”, o partido defende “A liberdade de crença e de manifestação de fé religiosa”.

32 REPUBLICANOS. *Manifesto de Criação e Programa*. Brasília: Manifesto Republicanos, 2019. Disponível em: <https://republicanos10.org.br/manifesto-e-programa/>. Acesso em 27 mar. 2021.

Desse modo, conforme citado por Vinicius Valle, o Republicanos não tem uma ligação religiosa³³ na sua denominação, sigla e símbolo, contudo, na análise do seu manifesto de criação e do seu programa partidário, identifica-se que o partido é fundamentado nos valores cristãos e na deferência às instituições religiosas.

Por sua vez, alguns autores³⁴ apontam o PRB – Partido Republicano Brasileiro (atual Republicanos) como um “braço político” da Igreja Universal do Reino de Deus, seja porque a maioria da executiva nacional do partido e a maioria dos dirigentes estaduais são ligados à Igreja Universal, na condição de fiéis, obreiros, pastores e bispos, seja porque o partido foi um instrumento criado e utilizado para atingir aos objetivos políticos da Igreja Universal.

A existência de uma instituição externa, como por exemplo uma igreja, que apoia e influencia na criação de um partido, pode tornar o partido como seu “braço político” ou “braço secular” de uma instituição religiosa, onde a igreja detém poder sobre a organização política.³⁵

Ao analisar a gênese e institucionalização do Partido Republicano Brasileiro (PRB), utilizando como base teórica o modelo de partidos formulado por Angelo Panebianco, Diogo Ives conclui que a gênese do PRB ocorreu por meio da ação de uma elite

33 Diferente do Partido Social Cristão (PSC), que além do nome social cristão, o símbolo do partido é um peixe, símbolo tradicionalmente vinculado ao cristianismo.

34 Apontam o PRB (atual Republicanos) como um “braço político” da Igreja Universal, os seguintes autores:

GUTIERREZ, Carlos. *A Igreja Universal e o Partido Republicano Brasileiro: Conflitos em torno do secularismo*. In: ARAÚJO, Melvina; CUNHA, Cristina Vital da. (org.) *Religião e Conflito*, Curitiba: Prismas, 2016. p. 63-75.; IVES, Diogo. *A gênese e a institucionalização do Partido Republicano Brasileiro* (PRB). *Missões, Revista de Ciências Humanas e Sociais*, Bagé, vol. 2, n. 1, jan-ago., 2016. Disponível em: <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/Missoes/article/view/1025>. Acesso em: 25 abr. 2021.; NASCIMENTO, Claudia Cerqueira do. *Igreja como Partido: capacidade de coordenação eleitoral da Igreja Universal do Reino de Deus*. 149 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.cepesp.io/uploads/2019/11/Tese_final_ClaudiaCerqueira.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.; PECCININ, Luiz Eduardo. *O discurso religioso na política brasileira: democracia e liberdade religiosa no estado laico*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 122.

35 Nesse sentido, lecionam que um partido pode se tornar “braço político” de uma igreja autores, tais como:

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. p. 29.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelo de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 233.

articulada à Igreja Universal do Reino de Deus, a qual expandiu sua presença na mídia televisiva e no sistema político do Brasil a partir do final dos anos de 1980 e que, de acordo com a terminologia de Panebianco, pode-se dizer que a Igreja Universal é uma instituição externa que apoiou a criação do PRB, como um “braço político” para defender seus interesses e princípios.

No texto “Russomano, o católico”, publicado no jornal O Estado de São Paulo³⁶, o cientista político Cláudio Gonçalves Couto, professor da Fundação Getúlio Vargas, fez um levantamento dos dados do Partido Republicano Brasileiro – PRB (atual Republicanos), observando dois tipos de informação: 1) a composição da executiva nacional do partido e 2) a presidência dos órgãos partidários estaduais; tendo identificado que a executiva nacional do PRB era composta por 18 membros, sendo 10 deles (55%) e os sete cargos hierárquicos mais importantes, todos oriundos da Igreja Universal ou da TV Record, além disso que, em todos os estados, o PRB estava organizado em “comissões provisórias” e que dos 27 presidentes estaduais apenas 4 (15%) não tinham um aparente vínculo formal com a Igreja Universal.

Diante da recente alteração do nome e sigla do PRB para Republicanos, autorizada pelo TSE em 2020, resolvemos examinar a atual executiva nacional do Republicanos para analisar se houve alguma mudança na organização desse partido, contudo verificamos que a executiva nacional é composta por 22 membros, sendo 15 membros ligados à Igreja Universal do Reino de Deus, principalmente por bispos e pastores dessa igreja. Veja a tabela 1.

36 Conforme: ESTADÃO. *Russomano, o católico*. Opinião, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,russomano-o-catolico-imp-,932142>. Acesso: 20 abr. 2021.

Tabela 1 – Composição da executiva nacional do Republicanos (2021) e relação religiosa

Cargo	Nome	Relação religiosa
Presidente	Marcos Antonio Pereira	Bispo da Igreja Universal
1º Vice-Presidente	Márcio Carlos Marinho	Bispo da Igreja Universal
2º Vice-Presidente	Antonio Mecias Pereira de Jesus	Evangélico
3º Vice-Presidente	Carlos Orleans Brandão Júnior	Sem informação
4º Vice-Presidente	Rosangela de Souza Gomes	Obreira da Igreja Universal
Secretário-Geral	Evandro Garla Pereira da Silva	Pastor da Igreja Universal
1º Secretário	Aline Paranhos Varonil Gurgel	Membro da Igreja Universal
2º Secretário	Hugo Motta Wanderley da Nóbrega	Sem informação
3º Secretário	Celso Ubirajara Russomanno	Católico
Tesoureiro	Joaquim Mauro da Silva	Pastor da Igreja Universal
1º Tesoureiro	Silvio Serafim Costa Filho	Sem informação
2º Tesoureiro	Maria do Parto Mendes Rosas	Pastora da Igreja Universal
Líder na Câmara dos Deputados	Jhonathan Pereira de Jesus	Evangélico
Vogal	Antônio Carlos Gomes da Silva	Pastor da Igreja Universal
Vogal	Cleber Verde Cordeiro Mendes	Congregação Cristã
Vogal	Jorge Braz de Oliveira	Bispo da Igreja Universal
Vogal	Margareth Gonçalves Silva Pereira	Esposa de Pr. Igreja Universal
Vogal	Ossesio José da Silva	Bispo da Igreja Universal
Suplente	Jeferson Rodrigues Lemos	Pastor da Igreja Universal
Suplente	Jucelia Oliveira Freitas	Esposa de Pr. Igreja Universal
Suplente	Milton Vieira Pinto	Pastor da Igreja Universal
Suplente	Wellington de Souza Moura	Pastor da Igreja Universal

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias³⁷ e DIAP³⁸.

Por sua vez, ao se analisar os presidentes estaduais e distrital da atual composição do Republicanos, identificou-se 11 presidentes estaduais ligados à Igreja Universal, seja como membros, pastores ou bispos e detentores de mandatos de deputados federal ou estadual.

37 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias – SGIP*. Disponível em: <https://partidario.tse.jus.br/sgip3-consulta/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

38 DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Eleições 2018: bancada evangélica cresce na Câmara e no Senado*. Brasília: Notícias, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/88900-eleicoes-2018-bancada-evangelica-cresce-na-camara-e-no-senado>. Acesso em: 27 mar. 2021.

Tabela 2 – Presidentes estaduais e distrital do Republicanos (2021) e relação religiosa

Presidente	UF	Profissão	Relação religiosa
Manuel Marcos Carvalho	AC	Deputado federal e pastor	Igreja Universal
Fabiana Cavalcante Pessoa	AL	Prefeita	Sem informação
Silas Câmara	AM	Deputado federal e pastor	Assembleia de Deus
Aline Paranhos Gurgel	AP	Dep. federal e advogada	Igreja Universal
Márcio Carlos Marinho	BA	Dep. fed., locutor e pastor	Igreja Universal
Ronaldo Manchado Martins	CE	Locutor, pastor e vereador	Igreja Universal
Wanderley Tavares da Silva	DF	Empresário	Sem informação
Roberto Ribeiro Carneiro	ES	Empresário, sec. municipal	Sem informação
João Campos de Araújo	GO	Deputado federal, ex-delegado, pastor	Assembleia de Deus
Cleber Verde Mendes	MA	Dep. federal, serv. público	Congregação Cristã
Gilberto Aparecido Abramo	MG	Bispo, deputado federal	Igreja Universal
Wilton Melo Acosta	MS	Administrador, pastor	Sara Nossa Terra
Adilton Domingos Sachetti	MT	Arquiteto e ex-dep. federal	Sem informação
Fábio Sousa de Freitas	PA	Deputado estadual e pastor	Igreja Universal
Hugo Motta Nóbrega	PB	Deputado federal e médico	Católico
Silvio Costa Filho	PE	Dep. federal e pedagogo	Sem informação
Victor Coelho Cavalcante	PI	Advogado	Sem informação
Valdemar Bernardo Jorge	PR	Advogado e professor	Sem informação
Luís Carlos Gomes da Silva	RJ	Bispo	Igreja Universal
Luiz Benes Leocádio	RN	Deputado federal	Sem informação
Lindomar Garçon	RO	Comerciário e ex-dep. fed.	Assembleia de Deus
Mecias de Jesus	RR	Senador	Evangélico
Carlos Gomes da Silva	RS	Deputado federal e pastor	Igreja Universal
Sérgio Motta Ribeiro	SC	Bispo e deputado estadual	Igreja Universal
Jony Marcos Araújo	SE	Pastor e ex- dep. federal	Igreja Universal
Sérgio Augusto Fontellas	SP	Locutor, pastor e radialista	Igreja Universal
César Hanna Halum	TO	Médico veterinário e ex-Deputado federal	Sem informação

Fonte: Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias³⁹, site do Republicanos (2021), Câmara dos Deputados (2021), DIAP (2021).

Destaca-se, na tabela 2, a presença de presidentes oriundos de outras denominações religiosas (Assembleia de Deus, Congre-

39 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias – SGIP*. Disponível em: <https://partidario.tse.jus.br/sgip3-consulta/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

gação Cristã e Sara Nossa Terra), assim como presidentes ligados a elite política local, como nos estados de Alagoas, Paraíba e Pernambuco. Em Alagoas, Fabiana Pessoa é esposa do deputado federal Severino Pessoa; na Paraíba, Hugo Motta (ex-MDB) é filho do ex-prefeito de Patos (PB) e deputado estadual, Nabor Wanderley; em Pernambuco, Silvio Costa Filho é filho do ex-deputado federal Silvio Costa (ex-PTB/PE).

Na Câmara dos Deputados, os Republicanos contam com 33 deputados federais, dos quais 18 são obreiros, membros, pastores e bispos da Igreja Universal. Além disso, segundo dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)⁴⁰, o Republicanos é o partido com o maior número de representantes na bancada evangélica da Câmara dos Deputados.

Tabela 3 – Deputados federais do Republicanos (2021) e relação religiosa

Deputado	UF	Profissão	Relação religiosa
Manuel Marcos	AC	Pastor	Igreja Universal
Severino Pessoa	AL	Comerciante, empresário	Sem informação
Silas Câmara	AM	Pastor	Assembleia de Deus
Capitão Alberto Neto	AM	Policial militar	Sem informação
Aline Paranhos Gurgel	AP	Advogada	Igreja Universal
Márcio Marinho	BA	Bispo e radialista	Igreja Universal
Tia Eron ⁴¹	BA	Técnica em administração	Igreja Universal
Júlio César Ribeiro	DF	Pastor	Igreja Universal
Amaro Neto	ES	Jornalista e apresentador	Sem informação
João Campos	GO	Delegado de polícia e pastor	Assembleia de Deus
Cleber Verde	MA	Servidor público	Congregação Cristã
Dr. Gonçalo ⁴²	MA	Médico	Sem informação
Gil Cutrim ⁴³	MA	Advogado	Sem informação
Gilberto Abramo	MG	Bispo e teólogo	Igreja Universal

40 DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Eleições 2018: bancada evangélica cresce na Câmara e no Senado*. Brasília: Notícias, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/88900-eleicoes-2018-bancada-evangelica-cresce-na-camara-e-no-senado>. Acesso em: 27 mar. 2021.

41 Tia Eron é suplente do deputado João Roma (Republicanos/BA), atual Ministro da Cidadania desde fev. 2021.

42 Dr. Gonçalo (MA) assumiu, como suplente, o mandato de deputado federal. Concorreu as eleições de 2018 pelo AVANTE e se filiou ao Republicanos em dezembro de 2019.

43 O deputado federal Gil Cutrim (MA) foi eleito pelo PDT, mas em março de 2021 se filiou ao Republicanos.

Deputado	UF	Profissão	Relação religiosa
Lafayette de Andrada	MG	Advogado	Sem informação
Vavá Martins	PA	Pastor e radialista	Igreja Universal
Hugo Motta Nóbrega	PB	Deputado federal e médico	Católico
Silvio Costa Filho	PE	Dep. federal e pedagogo	Sem informação
Ossésio Silva	PE	Bispo	Igreja Universal
Aroldo Martins	PR	Bispo	Igreja Universal
Luizão Goulart	PR	Professor	Sem informação
Jorge Braz	RJ	Bispo	Igreja Universal
Rosângela Gomes	RJ	Deputada federal e obreira	Igreja Universal
Benes Leocádio ⁴⁴	RN	Servidor público estadual	Sem informação
Jhonatan de Jesus	RR	Empresário e médico	Igreja Universal
Carlos Gomes	RS	Pastor	Igreja Universal
Celso Russomano	SP	Comunicador, jornalista	Católico
Marco Feliciano	SP	Pastor	Assembleia de Deus
Marcos Pereira	SP	Advogado e pastor	Igreja Universal
Maria Rosas	SP	Administradora e pastora	Igreja Universal
Milton Vieira	SP	Pastor	Igreja Universal
Roberto Alves	SP	Metalúrgico	Igreja Universal
Vinicius Carvalho	SP	Advogado	Igreja Universal

Fonte: Sistema de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais (TSE, 2021), site do Republicanos (2021), Câmara dos Deputados (2021), DIAP (2021).

Na tabela 4, é apresentada a relação dos deputados estaduais do Republicanos, identificando que o partido conta no momento com 45 deputados estaduais, entre os eleitos em 2018 e aqueles que vieram a se filiar depois de eleitos. Do total, 27 deputados estaduais são pastores ou bispos da Igreja Universal do Reino de Deus.

Tabela 4 – Deputados estaduais e distrital do Republicanos (2021) e relação religiosa

Deputado	UF	Profissão	Relação religiosa
João Luiz	AM	Pastor	Igreja Universal
Oliveira	AP	Pastor	Igreja Universal
José de Arimateia	BA	Pastor	Igreja Universal
Jurailton Santos	BA	Pastor	Igreja Universal

44 O deputado Benes Leocádio (RN) foi eleito pelo PTC, tendo se filiado ao Republicanos em fevereiro de 2019.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Deputado	UF	Profissão	Relação religiosa
André Fernandes	CE	Estudante e you tuber	Sem informação
David Durand	CE	Pastor e radialista	Igreja Universal
Martins Machado	DF	Pastor	Igreja Universal
Rodrigo Delmasso	DF	Administrador	Sem informação
Hudson Leal	ES	Médico	Sem informação
Jeferson Rodrigues	GO	Pastor	Igreja Universal
Ariston Ribeiro	MA	Empresário	Sem informação
Duarte	MA	Advogado	Sem informação
Fábio Macedo	MA	Empresário	Sem informação
Carlos Henrique	MG	Pastor	Igreja Universal
Charles Santos	MG	Pastor	Igreja Universal
Mauro Tramonte	MG	apresentador de TV	Sem informação
Antonio Vaz	MS	Pastor	Igreja Universal
Valmir Moretto	MT	Empresário	Sem informação
Fábio Sousa de Freitas	PA	Pastor, sacerdote religioso	Igreja Universal
Nilse Pinheiro	PA	Empresária e professora	Católica
Jutay Meneses	PB	Pastor	Igreja Universal
William Brigido	PE	Bispo	Igreja Universal
Gessivaldo Isaías	PI	Pastor	Igreja Universal
Alexandre Amaro	PR	Pastor e apresentador	Igreja Universal
Carlos Macedo	RJ	Bispo	Igreja Universal
Charles Batista ⁴⁵	RJ	Policia rodoviário federal	Sem informação
Daniel Librelon	RJ	Pastor e radialista	Igreja Universal
Dr. Serginho	RJ	Advogado	Sem informação
Tia Ju	RJ	Pedagoga/esposa de pastor	Igreja Universal
Eudiane Macedo ⁴⁶	RN	Sem informação	Sem informação
Alex Redano	RO	Deputado	Igreja Adventista
Alex Silva	RO	Pastor	Igreja Universal
Cabo Johny Paixão	RO	Policia militar	Sem informação
Gabriel Picanço	RR	Empresário	Sem informação
Renan Filho	RR	Comerciante	Sem informação
Renato Silva	RR	Servidor público estadual	Igreja Batista
Fran Somensi	RS	Farmacêutica	Sem informação

45 Charles Batista é suplente de Dr. Serginho, que assumiu a Secretaria de Ciência e Tecnologia (RJ).

46 A deputada Eudiane Macedo (RN) foi eleita pelo PTC, mas se filiou ao Republicanos em novembro de 2019.

Deputado	UF	Profissão	Relação religiosa
Sergio Peres	RS	Pastor, sacerdote religioso	Igreja Universal
Sérgio Motta Ribeiro	SC	Bispo	Igreja Universal
Altair Moraes	SP	Pastor	Igreja Universal
Edna Macedo	SP	Irmã do Bispo Macedo	Igreja Universal
Jorge Wilson	SP	Apresentador de Tv	Igreja Universal
Gilmaci Santos	SP	Pastor	Igreja Universal
Sebastião Santos	SP	Pastor	Igreja Universal
Wellington Moura	SP	Pastor	Igreja Universal

Fonte: Sistema de Candidaturas e Contas Eleitorais (TSE, 2021), *site* do Republicanos (2021).

Outro ponto relevante é que a maioria dos políticos eleitos pelo Republicanos, tanto os deputados federais como os deputados estaduais, não informam no sistema⁴⁷ de divulgação de candidaturas do TSE a atuação como sacerdote religioso ou não agregam o termo pastor ao seu nome, sendo necessário pesquisas em *websites*, tal como Claudia Nascimento⁴⁸ buscou informações sobre o indivíduo pesquisado, incluindo página de perfil em redes sociais como Facebook e Instagram, bem como matérias de jornais e perfis dos deputados nas respectivas casas legislativas, de modo a garantir confiabilidade nas informações obtidas.

A respeito da ausência de ligação religiosa dos políticos do Republicanos, Vinicius Valle chamou a atenção que a caracterização dos parlamentares do então PRB era feita nos seus respectivos *sites* através de seus títulos acadêmicos e das suas formações seculares, sendo a sua filiação religiosa e seus postos eclesiásticos omitidos. De modo semelhante, na atuação parlamentar, os deputados do PRB evitam serem apresentados pelos títulos de pastor e evitam destaque nacional por sua militância religiosa no congresso nacional.

Além desses aspectos, no perfil social dos deputados do Republicanos, identificou-se que muitos dos parlamentares com ligações ou cargos na Igreja Universal em suas redes sociais ou suas páginas pessoais informam serem apresentadores de televisão ou radialistas,

47 No Sistema de Divulgação de Candidaturas (DivulgaCand) do TSE não constam dados da religião do candidato.

48 NASCIMENTO, Claudia Cerqueira do. *Igreja como Partido*: capacidade de coordenação eleitoral da Igreja Universal do Reino de Deus. 149 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.cepesp.io/uploads/2019/11/Tese_final_ClaudiaCerqueira.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

pois apresentam programas de televisão ou de rádio nas emissoras⁴⁹ ligadas à Igreja Universal, assim como existem políticos seculares apresentadores de televisão nas emissoras da Igreja Universal.

Claudia Nascimento chegou a analisar, também, a estratégia religiosa, política e empresarial da Igreja Universal, que criou um complexo sistema de empreendimentos religiosos e de telecomunicações. Nesse sentido, registra-se, ainda, que o partido Republicanos conta com outras estruturas, como a Fundação Republicana Brasileira para a formação política e partidária dos seus filiados, além de ter sido autorizada pelo Ministério da Educação, a criação da Faculdade Republicana para oferecer cursos superiores de graduação e pós-graduação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, buscou-se analisar a relação do partido Republicanos com a Igreja Universal, por meio da identificação de membros, bispos e pastores na estrutura partidária da comissão executiva nacional, entre os presidentes estaduais do partido e entre os deputados federais e estaduais filiados à agremiação partidária. Os resultados encontrados nessa análise revelam o predomínio de membros e religiosos da Igreja Universal na direção partidária do Republicanos e com mandatos eletivos, sendo esses resultados semelhantes aos das pesquisas de Vinicius Valle, Diogo Ives e do professor Cláudio Gonçalves Couto, os quais identificaram muitas pessoas ligadas à Igreja Universal na composição da executiva nacional do PRB e nas presidências das comissões executivas estaduais do partido.

Esses resultados evidenciam que, mesmo após o PRB ter alterado a sua nomenclatura para Republicanos, a sua organização partidária continua sendo controlada por líderes religiosos da Igreja Universal (principalmente bispos e pastores). Contudo, atualmente, o partido Republicanos busca, também, ter a adesão de elites políticas locais, principalmente nos estados do Nordeste (Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Piauí), onde, até mesmo, parentes de políticos locais tradicionais com mandatos assumiram a presidência estadual do partido.

49 A Igreja Universal controla a Rede Aleluia de Rádio, Rede Record de Televisão, a Record News com emissoras próprias e afiliadas em todos os estados do Brasil.

Desse modo, percebe-se que o Republicanos tenta avançar a sua influência política para além dos domínios da Igreja Universal (IURD), conforme Vinicius Valle, ao analisar o PRB, já havia identificado que essa legenda desenvolvia esforços no sentido de construir uma imagem laica do partido, com ausência de ligação religiosa no nome e no símbolo partidário, bem como diante da ausência de qualquer menção religiosa no site, no estatuto e no programa partidário.

Neste aspecto, todavia, identifica-se, no presente artigo, que no atual manifesto do Republicanos de 2019, este partido se considera como um movimento político conservador, fundamentado nos valores cristões, e no atual programa partidário é declarada “A deferência às instituições religiosas” e “O respeito à fé e às tradições na discussão das pautas”.

Portanto, o partido Republicanos, além de possuir vários líderes religiosos da Igreja Universal na sua estrutura, também declara no seu programa partidário defender o conservadorismo fundado na religião e nos valores cristãos. Com esses aspectos, pode-se considerar a natureza do Republicanos como um partido confessional de direita, conforme a terminologia utilizada por Adriano Codato, Fábila Berlatto e Bruno Bolognesi, para identificar partidos de direita no Brasil, bem como, a partir da tipologia elaborada por Richard Gunther e Larry Diamond, o Republicanos pode ser compreendido, também, como um partido de massa denominacional, porque possui a maioria dos seus dirigentes ligados a uma igreja evangélica e porque foi o partido político com um dos maiores crescimentos eleitorais e de representantes da bancada evangélica na Câmara dos Deputados.

Nesse artigo, a partir de uma pesquisa bibliográfica, realizou-se uma revisão da literatura de autores da Ciência Política sobre tipologias partidárias, assim como investigou-se os dados do sistema do TSE, páginas da internet e redes sociais dos dirigentes partidários, parlamentares federais e estaduais do Republicanos, tendo essa pesquisa empírica confirmado a hipótese de que o partido Republicanos possui ligações com a Igreja Universal, principalmente pela presença de líderes religiosos dessa igreja na estrutura do partido analisado e do predomínio de políticos com mandatos federais e estaduais, oriundos da referida igreja evangélica.

Apesar de não terem sido analisadas todas as tipologias partidárias e as suas características apontadas pelos cientistas políticos, pôde-se perceber que o programa partidário do Republicanos engloba 10 (dez) eixos, que compreendem uma ampla pauta programática, a qual trata desde temas como cidadania e justiça social até tecnologias em saúde e educação. Essa amplitude no programa do partido Republicanos indica uma das características do partido *catch all* (pega tudo), formulado por Otto Kirchheimer, onde a legenda partidária busca ampliar o leque de temas que defende para conquistar o maior número de simpatizantes ao partido, visando conquistar novos eleitores e obter sucesso eleitoral.

Destaca-se, ainda, que a presença de uma instituição externa ao partido reforça a lição de autores, como Maurice Duverger e Angelo Panebianco, os quais identificaram que alguns partidos passam a ser uma espécie de “braço político” de igrejas, as quais exercem influência sobre a organização partidária. No presente caso, identifica-se que, desde a gênese do Partido Republicano Brasileiro (PRB) até o atual Republicanos, a Igreja Universal é uma instituição externa que apoia e possui líderes religiosos na direção da referida legenda partidária, utilizando esta como seu “braço político” na Câmara dos Deputados e nas casas legislativas.

Por fim, pode-se afirmar que novas análises e pesquisas podem ser realizadas a respeito do tema abordado, inclusive com novas abordagens, de modo a contribuir na melhor compreensão do processo de organização partidária no Brasil e sua relação com instituições externas, como as igrejas evangélicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 mar. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 setembro de 1995*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 setembro de 1997*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias – SGIP*. Disponível em: <https://partidario.tse.jus.br/sgip3-consulta/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

CODATO, Adriano; BERLATTO, Fábila; BOLOGNESI, Bruno. *Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica*. *Análise Social*, Lisboa: 2018, n. 229, p. 870-897. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26589933>. Acesso em: 24 mar. 2021.

COPPEDGE, Michael. *A Classification of Latin American Political Parties* (Working Paper N. 244). Working Paper, Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1997. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/244_0.pdf. Acesso em: 27 mar. 2021.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Eleições 2018: bancada evangélica cresce na Câmara e no Senado*. Brasília: Notícias, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/88900-eleicoes-2018-bancada-evangelica-cresce-na-camara-e-no-senado>. Acesso em: 27 mar. 2021.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

ESTADÃO. *Russomano, o católico*. Opinião, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,russomano-o-catolico-imp-,932142>. Acesso: 20 abr. 2021.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; RODRIGUES, Malena Rehbein; BRAGA, Ricardo de João. *A oligarquia desvendada: organização e estrutura dos partidos políticos brasileiros*. Dados, Rio de Janeiro, vol. 62, n. 2, 2019, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582019181>. Acesso em: 25 mar. 2021.

GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. *Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia*. Tradução de Cristiane Yagasaki. Paraná Eleitoral, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 7-51, 2015. Disponível em: https://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2015-volume-4-revista-1-artigo-1-richard-gunther/rybena_pdf?file=https://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2015-volume-4-revista-1-artigo-1-richard-gunther/at_download/file. Acesso em: 23 mar. 2021.

GUTIERREZ, Carlos. *A Igreja Universal e o Partido Republicano Brasileiro: Conflitos em torno do secularismo*. In: ARAÚJO, Melvina; CUNHA, Cristina Vital da. (org.) *Religião e Conflito*, Curitiba: Prismas, 2016. p. 63-75.

IVES, Diogo. *A gênese e a institucionalização do Partido Republicano Brasileiro (PRB)*. Missões, Revista de Ciências Humanas e Sociais, Bagé-RS: vol. 2, n. 1, jan-ago., 2016. Disponível em: <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/Missoes/article/view/1025>. Acesso em: 25 abr. 2021.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. *El Partido cartel: La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos*. Zona Abierta, Madrid, n. 108/109, p. 9-42, 2004. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1050389>. Acesso em: 25 mar. 2021.

KIRCHHEIMER, Otto. *A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental*. Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, n. 7, jan./abr., p. 349-385. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100014&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 25 mar. 2021.

MAYER, Rodrigo. *O uso das tipologias para o estudo dos partidos políticos*. In: GALLO, Carlos Artur; SOUZA, Bruno Mello; MARTINS, Joyce Miranda Leão (org.). *Ciência Política Hoje*. Porto Alegre: Evangraf, 2013. p. 141-161.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NASCIMENTO, Claudia Cerqueira do. *Igreja como Partido: capacidade de coordenação eleitoral da Igreja Universal do Reino de Deus*. 149 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.cepesp.io/uploads/2019/11/Tese_final_ClaudiaCerqueira.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelo de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 91-126.

PECCININ, Luiz Eduardo. *O discurso religioso na política brasileira: democracia e liberdade religiosa no estado laico*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 184 p.

REPUBLICANOS. *Estatuto do Republicanos*. Arquivado no 1º Ofício do Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Brasília, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-do-partido-de-7-5-2019-aprovado-em-28-8-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-do-partido-de-7-5-2019-aprovado-em-28-8-2020/at_download/file. Acesso em 17 mar. 2021.

REPUBLICANOS. *Manifesto de Criação e Programa*. Brasília: Manifesto Republicanos, 2019. Disponível em: <https://republicanos10.org.br/manifesto-e-programa/>. Acesso em 27 mar. 2021.

VALLE, Vinicius Saragiotto Magalhães. *Direita religiosa e partidos políticos no Brasil: os casos do PRB e do PSC*. Teoria e Cultura: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, v. 13, n. 2, jul./dez. 2018. p. 85-100. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12425>. Acesso em: 17 mar. 2021.

**RAPPRESENTANZA PARLAMENTARE E PARTITI
POLITICI IN UNA PROSPETTIVA STORICA E
COMPARATA: DAL COSTITUZIONALISMO CLASSICO
ALLE DEMOCRAZIE CONTEMPORANEE E LE
SPECIFICITÀ DELLA STORIA ITALIANA***

**PARLIAMENTARY REPRESENTATION AND
POLITICAL PARTIES IN A HISTORICAL AND
COMPARATIVE PERSPECTIVE: FROM CLASSICAL
CONSTITUTIONALISM TO CONTEMPORARY
DEMOCRACIES AND THE SPECIFITIES
OF THE ITALIAN HISTORY**

**REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR E PARTIDOS
POLÍTICOS EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E
COMPARADA: DO CONSTITUCIONALISMO CLÁSSICO
ÀS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS E AS
ESPECIFICIDADES DA HISTÓRIA ITALIANA**

Claudio Martinelli**

RIASSUNTO

Nella storia del costituzionalismo la rappresentanza politica, nelle diverse forme in cui si è manifestata, ha sempre assunto un'importanza decisiva. Con il tempo, una di queste forme, il partito politico, si è affermata come cruciale per dare sostanza alle funzioni parlamentari e per consentire l'ingresso di nuovi ceti sociali nelle

* Il presente articolo costituisce la versione aggiornata e ampliata dell'Intervento svolto dall'Autore in qualità di Presidente della Sessione "*La dimensione pubblicistica dei partiti politici*" nell'ambito del Convegno "*I partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*", tenuto il 21 febbraio 2020 presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Gli Atti del Convegno sono in corso di preparazione e verranno pubblicati prossimamente da Giappichelli Editore di Torino, nella Collana del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

** Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

dinamiche delle decisioni politiche. L'ingresso nel Ventunesimo secolo sembra mettere in dubbio la persistente attualità di questi processi, lasciando intravedere l'avanzata di forme alternative più aderenti ai dettami della civiltà digitale. Questo articolo intende proporre qualche riflessione su questi argomenti, dapprima recuperando le radici storiche della rappresentanza parlamentare come spartiacque della modernità costituzionale e come segno distintivo della democrazia rappresentativa, poi analizzando il ruolo e le funzioni delle forze politiche in alcune forme di governo parlamentari europee, e concludendo con un focus sulle particolarità della storia politica italiana, dall'Unità nazionale ai giorni nostri. Obiettivo dello scritto è solo offrire qualche spunto di riflessione sullo sviluppo del costituzionalismo e sulle criticità che vivono le democrazie contemporanee, con un approccio che tenga sempre in stretto collegamento la ricostruzione storica, l'analisi politica e l'interpretazione giuridica.

Parole-chiave: Partiti politici. Costituzione. Rappresentanza parlamentare. Forme di governo. Sistema politico.

ABSTRACT

In the history of constitutionalism, political representation, in the various forms in which it has manifested itself, has always assumed decisive importance. Over time, one of these forms, the political party, has established itself as crucial to giving substance to parliamentary functions and to allowing the entry of new social classes into the dynamics of political decisions. The entry into the twenty-first century seems to cast doubt on the persistent topicality of these processes, suggesting the advance of alternative forms more adhering to the dictates of digital civilization. This article intends to propose some reflection on these topics, first recovering the historical roots of parliamentary representation as a watershed of constitutional modernity and as a hallmark of representative democracy, then analysing the role and functions of political forces in some forms of European parliamentary government, and concluding with a focus on the peculiarities of Italian political history, from national unity to the present day. The target of the paper is only to

offer some element to reflect on the development of constitutionalism and on the critical issues that contemporary democracies are experiencing, with an approach that always closely links historical reconstruction, political analysis and constitutional interpretation.

Keywords: Political parties. Constitution. Parliamentary representation. Forms of government. Political system.

RESUMO

Na história do constitucionalismo, a representação política, nas diversas formas em que se manifestou, sempre assumiu uma importância decisiva. Com o tempo, uma dessas formas, o partido político, vem se firmando como fundamental para dar corpo às funções parlamentares e permitir o ingresso de novas classes sociais na dinâmica das decisões políticas. A entrada no século XXI parece lançar dúvidas sobre a persistente relevância desses processos, deixando entrever o avanço de formas alternativas mais aderentes aos ditames da civilização digital. Este artigo pretende propor algumas reflexões sobre estes temas, primeiro recuperando as raízes históricas da representação parlamentar como um divisor de águas da modernidade constitucional e como um marco da democracia representativa, depois analisando o papel e as funções das forças políticas em algumas formas de governo parlamentarista europeu, e concluindo com foco nas particularidades da história política italiana, desde a unidade nacional até os dias atuais. O objetivo do artigo é apenas oferecer alguns elementos de reflexão sobre o desenvolvimento do constitucionalismo e sobre as críticas que as democracias contemporâneas vivenciam, com uma abordagem que tenha sempre uma estreita conexão com a reconstrução histórica, a análise política e a interpretação jurídica.

Palavras-chave: Partidos políticos. Constituição. Representação parlamentar. Formas de governo. Sistema político.

1. INTRODUZIONE: PARTITI E ISTITUZIONI IN UN MONDO IN TRASFORMAZIONE

Le profonde e rapide trasformazioni del mondo contemporaneo impongono una riflessione sul rapporto che intercorre tra conservazione e innovazione nella civiltà in cui siamo chiamati a vivere. Non vi è dubbio che il Ventunesimo secolo abbia portato, e continui a proporre quasi quotidianamente, cambiamenti radicali nel modo di vivere degli individui e negli assetti delle collettività¹. La rivoluzione digitale sta modificando per sempre non solo le tecniche di comunicazione ma, molto più profondamente e forse anche drammaticamente, anche taluni stilemi culturali sedimentati da secoli, tanto da evocare il concetto di “rivoluzione antropologica”². La moltiplicazione delle fonti informative, la connessione ininterrotta, la dimensione planetaria di molte interazioni economiche e sociali, postulano accelerazioni temporali che talvolta finiscono per fagocitare tutto nella dimensione del presente, a scapito di un futuro da rincorrere affannosamente che si fatica a progettare e di un passato che sembra del tutto obsoleto perfino se recente³.

Ovviamente era impensabile che queste trasformazioni non finissero per avere un impatto sulla politica, sulle sue regolarità, funzioni sistemiche, strutture organizzative, e così via. Anzi, proprio per il suo significato intrinseco questa attività umana è necessariamente il crocevia dei cambiamenti più radicali: storicamente, talvolta li guida e li determina, in altri casi li subisce e ne viene travolta. Inoltre, si tenga nel dovuto conto che questo periodo storico ha preso il via sostanzialmente nello stesso momento in cui stavano tramontando buona parte degli ancoraggi filosofici e ideologici che per antica tradizione avevano fatto da guida alle aspirazioni politiche, disegnandone le divisioni e costruendone la dialettica, lasciandole dunque esposte al vento della prassi e della convenienza⁴.

1 Per una ricostruzione storica dell’evoluzione dei media digitali, con una particolare attenzione agli elementi di continuità e discontinuità con gli altri mezzi di comunicazione, cfr. BALDI, Gabriele; MAGAUDDA, Paolo. *Storia dei media digitali. Rivoluzione e continuità*. Roma-Bari: Laterza, 2014.

2 Sul tema, tra gli altri, cfr. HORST, Heather A. and MILLER, Daniel (eds.). *Digital Anthropology*. London: Taylor & Francis Ltd, 2012; e ERIKSEN, Thomas H. *Fuori controllo. Un’antropologia del cambiamento accelerato*. Torino: Einaudi, 2017.

3 Sul “presentismo” come chiave di interpretazione sociologica della nostra epoca cfr. DE RITA, Giuseppe; GALDO, Antonio. *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*. Torino: Einaudi, 2018.

4 E non si può non rilevare come tutti i lavori scientifici, anche i più influenti e citati a livello planetario, che si erano proposti come gli interpreti di quel cambiamento e delle sue prospettive future siano stati largamente

Ebbene, in questo contesto, così problematico perché privo di certezze ma anche intellettualmente stimolante per gli scenari che apre, appare fondata la necessità di tornare appunto a riflettere sul ruolo della politica nella ricerca degli equilibri sociali, nel governo delle collettività, nel rapporto con le dinamiche economiche. Una riflessione che abbia come terreno di indagine lo Stato democratico, inteso sia sul piano diacronico, come punto di arrivo della lunga e composita tradizione del costituzionalismo nel rapporto tra governanti e governati, sia sul piano sincronico, come forma di Stato che contiene diversificate declinazioni delle sue forme di governo. Al centro di questo campo di investigazione che si prefigge di capire se e in quali termini si stia modificando il ruolo della politica nei sistemi democratici, non può che esservi il tema della rappresentanza e il soggetto che da tempo siamo abituati a considerare il protagonista del gioco democratico, ossia il partito politico. Siamo di fronte ad uno strumento ancora attuale o dobbiamo considerarlo un reperto del passato? Proprio in relazione a quel rapporto tra conservazione e innovazione, il partito deve essere considerato come parte di un mondo superato oppure rimane una valida forma di organizzazione del consenso per il funzionamento delle istituzioni? Continuerà a svolgere la sua funzione di selezione della classe politica o è destinato a lasciare il campo a forme più avanzate di interazione, come le piattaforme web o perfino le app? E, più in generale e in modo ancor più radicale, la democrazia rappresentativa è alla vigilia del suo tramonto, oppure, al contrario, troverà nuova linfa vitale proprio grazie all'abbattimento delle distanze garantito dai nuovi strumenti tecnologici?

Questi e tanti altri interrogativi dello stesso tenore si presentano sotto i nostri occhi in forme pressanti e talvolta inquietanti. In talune esperienze ascrivibili alla categoria delle democrazie stabilizzate dobbiamo registrare fenomeni di erosione della solidità della rappresentanza politica a favore di movimenti populistici che fanno della contrapposizione alle istituzioni e della comunicazione antipo-

smentiti o siano riusciti a mettere a fuoco solo una parte dei problemi e delle loro conseguenze. Basti pensare a due testi che, pur rimanendo come punti di riferimento imprescindibili per la letteratura politologica degli anni Novanta, riletti oggi mostrano una certa propensione tipica di quegli anni ad una sorta di determinismo intellettuale che dava per assodate molte evoluzioni che poi non si sono verificate, per lo meno nei termini in cui erano state preconizzate. Mi riferisco in particolare a FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press, 1992, e a HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster, 1996.

litica la loro *constituency* fondamentale⁵. La dicotomia tra popolo, sempre descritto come un'entità unitaria e indistinta vittima di soprusi e oppressioni, ed élite, percepite come gruppi coordinati e finalizzati al conseguimento di indebiti privilegi, sembra avere sostituito gli antichi e classici *cleavage* del passato: rivoluzionari e reazionari, progressisti e conservatori, liberalismo e socialismo, comunismo e anticomunismo, fascismo e antifascismo, capitale e lavoro, e così via. Fortunatamente, molto spesso la democrazia rappresentativa mostra di possedere i necessari anticorpi per arginare questi fenomeni riportandoli a dimensioni e spazi fisiologici, ma qualche volta accadono eventi che fanno dubitare della robustezza di questi argini, come nel caso dell'incredibile assalto al Congresso degli Stati Uniti, uno dei templi mondiali della storia e dell'autorevolezza delle istituzioni democratiche.

E allora, dentro un quadro così sfocato, continuamente in divenire, tra il liquido e il gassoso, per cercare qualche punto fermo a cui aggrapparsi credo sia opportuno ripartire dalle fondamenta, nel nostro caso dalle radici del pensiero costituzionalistico⁶, grazie a cui l'Occidente ha elaborato la forma di organizzazione politica e sociale più avanzata della storia dell'Uomo: la democrazia liberale, appunto.

Pertanto, questo scritto intende proporre nella prima parte qualche breve e modesta riflessione prendendo le mosse dai canoni della rappresentanza politica come spartiacque della modernità costituzionale e come segno distintivo della democrazia rappresentativa, con una particolare attenzione all'esperienza britannica, per certi versi paradigmatica rispetto alla lettura delle funzioni storiche del Parlamento e dei partiti politici sulla strada della modernità costituzionale.

Ricostruito questo quadro storico, complesso e articolato, si procederà poi ad analizzare il ruolo e le funzioni delle forze politiche in alcune forme di governo parlamentari europee, particolarmente significative per le caratteristiche intrinseche e per l'evoluzione

5 Nella vastissima letteratura sul populismo si possono segnalare, tra gli altri, MÉNY, Yves; SUREL, Yves. *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*. Paris: Fayard, 2000; MUDDE, Cas; ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (eds.). *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press, 2014; MÜLLER, Jan-Werner. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

6 Cfr. MARTINELLI, Claudio. *Le radici del costituzionalismo. Idee, istituzioni e trasformazioni dal Medioevo alle rivoluzioni del XVIII secolo*. Torino: Giappichelli, 2016.

dell'intreccio tra disciplina costituzionale, normativa elettorale e sistema politico.

Infine, ci concentreremo sui caratteri specifici del caso italiano, di grande interesse scientifico sotto diversi punti di vista, in relazione al quale proveremo dapprima a ricostruire rapidamente il ruolo esercitato dai partiti politici nell'evoluzione storica delle sue forme di Stato, e poi a proporre qualche valutazione sui problemi che il sistema dei partiti presenta rispetto all'attuale quadro politico, in particolare in relazione all'ordinamento costituzionale e alla legislazione elettorale.

L'obiettivo dello scritto non è certamente quello di mettere un punto definitivo su problemi e soluzioni, bensì, molto più modestamente, offrire qualche spunto per capire l'origine di taluni fenomeni critici, i motivi del loro successo, le prospettive che presentano sul piano politico e istituzionale, con un approccio che tenga sempre in stretto collegamento la ricostruzione storica, l'analisi politica e l'interpretazione giuridica.

2. COSTITUZIONALISMO E RAPPRESENTANZA POLITICA

Non è esagerato sostenere che le diverse concezioni della rappresentanza politica, e le relative modalità di implementazione, costituiscano uno dei principali spartiacque della storia del costituzionalismo⁷. Questa affermazione è vera in particolare per il passaggio che segna la fine della rappresentanza pre-moderna, fondata sugli interessi delle entità collettive, per aprire l'era della modernità costituzionale, incentrata sull'ontologia dell'individuo e sulla rappresentanza della nazione.

La prima, caratteristica delle assemblee di origine medievale, corrispondeva all'idea, per secoli molto radicata, secondo cui il soggetto da rappresentare era un gruppo sociale omogeneo. Naturalmente non tutti i ceti sociali godevano di una rappresentanza nelle assemblee ma solo quelli dotati di una propria forza politica che dipendeva essenzialmente dal loro ruolo sociale. Per cui, certamente la nobiltà e il clero, ma anche le variegate corporazioni, di natura eterogenea, che costituivano i corpi sociali fondamentali

⁷ Acute riflessioni sul significato lessicale e concettuale del rappresentare e della rappresentanza si possono leggere in ACCARINO, Bruno. *Rappresentanza*. Bologna: il Mulino, 1999.

del mondo produttivo e intellettuale. Dunque, una rappresentanza politica fondata sul criterio della corrispondenza con la sommatoria degli interessi collettivi. In questo contesto il singolo rappresentante, componente dell'assemblea, esercitava le sue funzioni in nome e per conto del corpo sociale, sulla base di un preciso mandato ai cui dettami si doveva attenere e che, come gli era stato conferito, così gli poteva essere revocato.

Bisogna, però, sottolineare come la natura delle assemblee pre-moderne fosse completamente diversa rispetto a quelle che si imporranno nei secoli successivi, a partire dalle grandi rivoluzioni borghesi. Normalmente, non solo non legiferavano (ma questa, come vedremo, è una caratteristica acquisita dai parlamenti in un'epoca molto più recente di quanto abitualmente si pensi), ma ogni componente aveva solo il compito specifico e preciso di farsi portavoce presso il sovrano dei problemi e delle richieste provenienti dai rispettivi corpi sociali di riferimento. Le capacità del rappresentante si misuravano sulla quantità e qualità dei vantaggi che le sue pressioni sul re e sulla corte erano in grado assicurare al gruppo da lui rappresentato.

Se siamo in grado di storicizzare il nostro sguardo verso un quadro sociale e politico strutturato in tal modo, non possiamo non riconoscere come quella concezione della rappresentanza fosse coerente con il contesto in cui si collocava, e semmai dovremmo interrogarci sull'incoerenza del mantenimento di qualche retaggio del particolarismo nelle dinamiche politiche contemporanee. All'epoca, il Parlamento come sede di interessi al tempo stesso collettivi e particolari coincideva con il ruolo decisivo del sovrano, pur diversificato a seconda dei cicli storici. Infatti, all'interno del feudalesimo medievale il suo compito era di offrire un punto di sintesi tra esigenze, aspirazioni e necessità, spesso contraddittorie, che provenivano dal basso, soprattutto con l'obiettivo ultimo di assicurare la pace sociale e il mantenimento dell'ordine costituito sui territori di cui egli era solo l'estremo garante.

Nei secoli dell'Assolutismo, invece, il sovrano viene ad assumere un protagonismo spiccato che lo fa assurgere alla funzione di guida indiscussa, perché appunto *ab-soluta*, ossia sciolta da vincoli, dello Stato nazionale. Proprio la formazione dello Stato nazionale, sotto l'egida dell'Assolutismo, richiede che il sovrano mostri una

visione ampia e generale dei problemi dello Stato, divenendo così l'unico vero rappresentante della nascente nazione, una rappresentanza che, a differenza dell'Età medievale, si sintetizzava nella funzione simboleggiata dalla Corona e non più nella persona fisica del Monarca. Tutti salti di qualità non da poco sul terreno della modernità, che finiranno per preparare le condizioni per i successivi cambi di paradigma.

Ora, è chiaro come in contesti come quelli appena evocati non potessero trovare posto, né in un'elaborazione teorica né in una concretizzazione pratica, forme di rappresentanza politica come quelle che conosceremo poi con il nome di partiti, cioè di organizzazioni ben strutturate portatrici di visioni e ideologie di parte ma pensate per interpretare e disegnare il mondo di riferimento nel suo complesso. Laddove, invece, dominava il perseguimento di volontà specifiche e la rappresentanza assembleare era coerentemente costruita attorno a questo canone, non potevano che nascere al massimo le cosiddette fazioni, cioè gruppi, solitamente non stabilmente organizzati, e portatori di istanze riferibili a tematiche certamente centrali per gli equilibri politici della loro epoca ma prive di una visione teleologica complessiva. Basti pensare ad uno degli esempi più importanti di dialettica politica del Medioevo, talmente aspra da sfociare spesso in episodi di violenza e in eventi bellici di portata storica, come la lunga diatriba tra Guelfi e Ghibellini nell'Italia medievale. Oppure, in un ambiente culturale radicalmente diverso, alla guerra delle Due Rose nell'Inghilterra del '400. Paradossalmente, potremmo forse sostenere che presentavano maggiori somiglianze con i partiti moderni e la loro dialettica politica le classiche dicotomie interne al mondo romano, dove, forse non a caso, le assemblee rappresentative, in particolare il Senato, non rispondevano ai caratteri particolaristici e suddivisi per enti collettivi di quelle delle epoche successive.

L'avvento della modernità costituzionale interviene direttamente su quei paradigmi. Come ricordato, le tre grandi rivoluzioni del XVII e XVIII secolo, la *Glorious Revolution* inglese, la formazione degli Stati Uniti d'America e la Rivoluzione francese, modificano radicalmente le precedenti prospettive e quindi anche i canoni della rappresentanza politica e parlamentare. Nella riflessione filosofica e giuridica delle diverse declinazioni dell'Illuminismo, pur così di-

verse tra loro, l'individuo assume la posizione centrale scalzando il gruppo sociale e divenendo pertanto il nucleo fondante della società civile. Il costituzionalismo liberale esalta la sfera individuale e la protegge con la proclamazione dei diritti e la divisione dei poteri. Questi sono i due pilastri imprescindibili della modernità costituzionale, come recita l'art. 16 della *Dichiarazione* del 1789. Il potere è necessario, non può essere cancellato o ignorato ma, poiché è sempre pericoloso e chi lo detiene tende naturalmente ad abusarne, deve essere messo nelle condizioni di non nuocere all'individuo. Non solo, secondo John Locke, lo Stato, con il complesso dei suoi poteri pubblici, è legittimato ad esistere in quanto e fino a quando serve a proteggere il cittadino da minacce di varia natura che gli possono provenire da più parti.

Il Parlamento è parte integrante di questa trasformazione filosofica e costituzionale. Come espressamente teorizzato dai pensatori che, nei rispettivi contesti culturali, si oppongono all'Assolutismo, ovvero prima dallo stesso Locke e poi da Montesquieu, il Parlamento assume la titolarità della funzione legislativa, quella che costituisce il motore politico della nuova forma di Stato, dalle cui decisioni dipendono le azioni degli altri due: l'Esecutivo e il Giudiziario⁸. Per poter svolgere pienamente questa funzione, il Parlamento deve essere composto da membri che ricoprano ciascuno la qualifica di rappresentanti della nazione. Ovvero, ogni parlamentare non rappresenta più un gruppo sociale, bensì l'intera collettività identificata in un concetto che nel Settecento era essenzialmente politico: la nazione, intesa come luogo fisico in cui si acquisisce e si esercita la cittadinanza entro le regole sancite dall'ordinamento giuridico dello Stato, in primis la Costituzione.

A loro volta i membri del Parlamento, e dunque l'assemblea nel suo complesso, devono godere di ampie garanzie e prerogative che li proteggano proprio nel libero esercizio di queste funzioni di rappresentanza nazionale. Tra queste spicca il libero mandato, ossia il riconoscimento del divieto di mandato imperativo, cioè la garanzia per ciascun componente dell'assemblea parlamentare di

⁸ Per un lucido approfondimento sul punto e, in generale, sulle implicazioni giuridiche e politiche delle diverse trasformazioni della forma di Stato cfr. BOGNETTI, Giovanni. *La divisione dei poteri*. Milano: Giuffrè, 2001.

svolgere la propria attività senza sentirsi legato da vincoli giuridici verso i propri elettori⁹.

Nella seconda metà del XVIII secolo il libero mandato diviene patrimonio comune degli ordinamenti costituzionali più avanzati. Lo svincolo dei rappresentanti è assunto come un punto fondante e dirimente dai Costituenti americani, dal pensiero politico inglese (si pensi, tra gli altri, a Edmund Burke, e al suo celebre discorso agli elettori di Bristol del 1774), dalla componente liberale della Rivoluzione francese, in particolare per opera di Emmanuel Sieyès, la cui impostazione finisce per prevalere su quella giacobina, di matrice roussoviana, che invece teorizzava una sorta di rapporto identitario tra rappresentante e rappresentato¹⁰.

Non a caso le esperienze statuali in cui si verificano le tre grandi rivoluzioni sono anche quelle in cui cominciano a maturare le prime esperienze di moderna lotta politica articolata sulla dialettica tra i partiti. E tuttavia, si deve sempre tenere in considerazione un fattore difficilmente confutabile, e cioè che i partiti dell'età rivoluzionaria, e poi per lungo tempo anche quelli dello Stato liberale, possedevano caratteristiche strutturali e funzionali completamente diverse rispetto a quelle dei partiti novecenteschi. Non si tratta di una considerazione meramente storica ma prettamente costituzionale. Infatti, queste differenze erano intimamente legate ai caratteri ancora fortemente elitari delle forze politiche e alla loro capacità di rappresentare solo alcuni strati della società, ovvero quelli più inseriti nel gioco parlamentare.

3. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA POLITICO NELLA STORIA COSTITUZIONALE BRITANNICA

In seguito ci occuperemo del caso italiano, con le sue peculiarità anche da questo punto di vista. Qui risulta più funzionale a spiegare queste caratteristiche risalenti l'esperienza che più di tutti ha percorso i tempi sulla strada delle trasformazioni in senso democratico, e cioè l'esperienza inglese, pur con tutte le sue ben

9 Sui variegati caratteri della rappresentanza politica nelle diverse epoche storiche cfr. FISICHELLA, Domenico. *La rappresentanza politica*. Roma-Bari: Laterza, 1996.

10 Per una esaustiva trattazione delle radici storiche e delle caratteristiche costituzionali del libero mandato parlamentare cfr. ZANON, Nicolò. *Il libero mandato parlamentare*. Milano: Giuffrè, 1991.

note singolarità costituzionali¹¹. Per circa duecento anni, dalla Prima rivoluzione alla metà del XIX secolo, la scena politica inglese è stata dominata dal sistema binario disegnato sulla distinzione tra Tory e Whig: i primi tendenzialmente conservatori, legittimisti e agrari; i secondi portatori di visioni genericamente liberali, parlamentariste e borghesi. Paradossalmente il sistema si consolida proprio nel momento in cui i due partiti fanno fronte comune contro un sovrano, Giacomo II, che ai loro occhi incarnava tutto il peggio che il XVII secolo avesse portato all’Inghilterra e che era arrivato il momento di sconfiggere definitivamente: egli era uno Stuart, scozzese, assolutista, filo-francese e per giunta cattolico. L’alleanza parlamentare, cementata in nome dell’identità nazionale e della tradizione inglese (la Costituzione, la common law, la religione anglicana, la potenza militare, il rapporto di irriducibile alterità rispetto al Continente), determina la sconfitta storica della dinastia scozzese e la vittoria del Parlamento, testimoniate dalla attribuzione da parte di quest’ultimo della nuova titolarità del Trono a Guglielmo d’Orange e all’imposizione al nuovo sovrano della promulgazione del *Bill of Rights 1689*, il documento con cui venivano ribadite per sempre le antiche libertà del popolo inglese e venivano riconosciute alcune decisive prerogative del Parlamento, tra cui il *Freedom of speech and debate*, di cui all’articolo 9, caposaldo giuridico del libero esercizio delle funzioni in capo a ciascun parlamentare.

Ma questo ruolo storico assunto dai partiti inglesi non porterà di per sé una trasformazione in senso democratico del sistema politico del nascente Regno Unito (1707). Non vi è dubbio che nel contesto settecentesco, e poi di inizio Ottocento, i due partiti accompagneranno le istituzioni verso un’evoluzione in senso parlamentarista, in cui gli organi della “Costituzione di sangue”, ovvero la Corona e la Camera dei Lord, perderanno progressivamente e inesorabilmente una larga parte del loro potere politico a vantaggio degli organi del circuito rappresentativo, cioè il corpo elettorale, la Camera dei Comuni, il Cabinet e il Primo Ministro, con quest’ultimo che da quando appare sulla scena, con Robert Walpole nel 1721, assume un ruolo sempre più centrale fino a diventare il fulcro di tutta la politica britannica¹². E tuttavia, è altrettanto fuor di dubbio

11 Sulla cultura giuridica e politica alla base della *British Constitution* cfr. MARTINELLI, Claudio. *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*. Bologna: il Mulino, 2014.
12Per una analisi del contributo offerto da ciascun Primo Ministro alla Costitu-

che durante tutto questo torno di tempo entrambi gli storici partiti inglesi abbiano sempre mantenuto una struttura organizzativa che ricalcava in una certa misura quella di un club esclusivo, un circolo tendenzialmente chiuso in cui si era ammessi per cooptazione, con due gruppi parlamentari che rispecchiavano fedelmente questo schema. Ed è importante sottolineare come si trattasse di un assetto strutturale e funzionale pienamente coerente con il quadro istituzionale, le cui dinamiche interne si presentavano all'avanguardia in un confronto con gli altri Stati nazionali coevi ma che ovviamente non si poneva il problema della rappresentanza delle masse popolari come soggetto politico.

Il tema comincerà a proporsi nella cultura politica britannica essenzialmente per merito del radicalismo utilitarista di matrice benthamiana, e troverà un riconoscimento legislativo con il *Great Reform Act 1832*, la prima riforma elettorale che provvederà a modernizzare il rapporto tra elettori ed eletti, da una parte con la redistribuzione territoriale delle *constituency* per la Camera dei Comuni, ottenuta soprattutto per mezzo della cancellazione dei *rotten boroughs* e il riconoscimento del ruolo sempre crescente degli agglomerati urbani, e dall'altra con un sensibile allargamento del suffragio a ceti sociali fino ad allora esclusi. Il suo impatto fu profondo ed esteso:

Few parliamentary measures in modern times generated as much contemporary concern as the Great Reform Bill of 1832 [...] that reform redefined both political discourse and political behavior. [...] the Great Reform Bill of 1832 transformed the rhetoric and reality of political life¹³. Great Reform Act converted voters into partisans [...]. Reform affected other boroughs differently, but rare were the places where it passed without reshaping electoral habits as it formally reshaped the electoral process¹⁴.

zione e alla storia politica britannica cfr. TORRE, Alessandro (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*. Padova: Cedam, 2020.

13 Cfr. PHILLIPS, John A. and WETHERELL, Charles. The Great Reform Bill of 1832 and the Rise of Partisanship. *The Journal of Modern History*, vol. 63, n. 4 (December) 1991, p. 621.

14 *Ibidem*, p. 646.

Si trattava di una riforma di cultura profondamente inglese, sotto diversi punti di vista. Intanto, era stata una decisione parlamentare, giunta al termine di una battaglia politica e procedurale memorabile, figlia diretta della Rivoluzione industriale. Il sistema politico britannico prendeva atto pragmaticamente, senza tentazioni rivoluzionarie o palingenetiche, che le trasformazioni economiche e sociali che ormai erano in corso da qualche decennio richiedevano un salto di qualità nella vita delle istituzioni e delle forze politiche che la animavano. La common law da sola non era più in grado di rispondere alle nuove e diverse richieste che emergevano dal basso: l'industrializzazione, l'inurbamento, le destrutturazioni e ristrutturazioni sociali, erano tutti fenomeni da affrontare facendo assumere al Parlamento la responsabilità di diventare il luogo principe della discussione e della risoluzione dei nuovi problemi, per mezzo della produzione legislativa. Un ruolo e una funzione che nei secoli precedenti non erano mai stati la cifra specifica del Parlamento, consistente invece nel controllo del sovrano (e poi del Governo) e nel vaglio autorizzativo dei suoi indirizzi politici, e che invece nei decenni successivi le Camere, e in particolare la Camera dei Comuni, riusciranno a svolgere grazie alla progressiva accentuazione della rappresentatività nazionale che il Parlamento conseguirà durante tutto il corso del XIX secolo, grazie in particolare alle riforme elettorali che allargheranno la base della partecipazione: dopo quella del 1832, la riforma del 1867, voluta dai Conservatori, e l'articolato pacchetto di leggi fatto approvare dai liberali di Gladstone tra il 1872 e il 1885.

Si tenga presente che fino a tutto l'Ottocento il pensiero politico prevalente, anche quello più aperto ai cambiamenti, concepiva il voto come una funzione pubblica e non come un diritto individuale. Per esempio, il più influente e di larghe vedute tra gli intellettuali della sua epoca, John Stuart Mill, di cui ancora ai nostri giorni si ricordano le battaglie in favore del voto femminile, sostiene la tesi della funzione pubblica del voto proprio per incoraggiare l'apertura del suffragio, fidando sull'idea che inglobare nelle dinamiche politiche settori della popolazione fino a quel momento esclusi avrebbe finito per avere una valenza educativa e socializzante, che avrebbe comportato un consolidamento dell'autorevolezza dello Stato perché avrebbe accresciuto il consenso verso le sue istituzioni fondamentali.

Ed è proprio in questo quadro concettuale che si inserisce la rincorsa alla rappresentatività popolare dei due partiti tradizionali.

Coerentemente con questo quadro innovativo a livello istituzionale e legislativo si registrò un'evoluzione dei partiti politici verso la modernità. Le forze politiche innescarono un processo verso un radicale cambiamento delle loro strutture e della loro presenza sul territorio. La crescente rappresentatività parlamentare fu accompagnata da un mutamento profondo di mentalità politica. L'estensione del suffragio e la rivisitazione delle *constituency* rese improvvisamente anacronistica la struttura chiusa e autoreferenziale dei partiti, che fortunatamente capirono di non poter più affidarsi a livello locale a signorotti che facevano leva su antiche tradizioni famigliari. Si era aperto un vero e proprio mercato elettorale in cui i partiti erano chiamati a contendersi il consenso di individui appartenenti a strati sociali via via crescenti. Come ebbe a scrivere Costantino Mortati:

Dai brevi cenni relativi alla diffusione del suffragio in Inghilterra appare evidente quale sia l'elemento motore di tale evoluzione: la lotta tra conservatori e liberali. E' una lotta che non conosce drammatiche crisi e radicali capovolgimenti di fronte, sia perché è tipico del costume inglese rifuggire dagli estremismi politici ed ideologici e preferire un progresso lento ma efficace attraverso un principio di alternativa pendolare, sia perché in ultima analisi liberali e conservatori hanno interessi omogenei in quanto entrambi sono espressioni di una più ampia classe: quella borghese. Ma è pur sempre una lotta effettiva, che, attraverso una dialettica interna alla classe stessa, tende a portare alla ribalta politica la nuova classe operaia¹⁵.

Tra le due storiche forze politiche inizia quindi una competizione che costituirà il motore determinante di tutte le innovazioni politiche del XIX secolo in Gran Bretagna e che produrrà l'assetto della forma di governo che ancora oggi chiamiamo "Westminster model", con le sue consuetudini lineari, i suoi meccanismi democratici, le sue vitali compenetrazioni tra forme antiche e sostanza contemporanea. Un sistema costituzionale apparentemente sempre

15 Cfr. MORTATI, Costantino. *Le forme di governo*. Padova: Cedam, 1973, pp. 119-120.

uguale a se stesso, ma in realtà in costante evoluzione, e magari qualche volta anche vittima di involuzioni, come forse potremmo considerare la recente vicenda Brexit, dal nostro punto di vista di europei continentali, naturalmente.

Il Novecento porterà poi alla ribalta un nuovo protagonista: il Partito laburista. Un soggetto politico che si propone in un rapporto di triplice discontinuità rispetto ai due partiti tradizionali. Innanzitutto, è portatore di istanze legate a classi sociali per lungo tempo escluse da una diretta rappresentanza politica; in secondo luogo è animato da ideali potenzialmente dirompenti per i consueti assetti e meccanismi costituzionali, politici ed economici; infine, si tratta di un partito che nasce già con un'organizzazione articolata, solida, funzionale al perseguimento delle proprie finalità ideologiche. Eppure, il sistema costituzionale si rivela talmente forte e sedimentato da assorbire tutto il potenziale dirompente di questo nuovo ingresso. Il sistema politico per circa mezzo secolo si tripartitizza e tutti i partiti presenti sull'agone politico si trasformano reciprocamente, in un gioco di attrazioni magnetiche e mutui condizionamenti.

4. IL RUOLO DEI PARTITI POLITICI NEL COSTITUZIONALISMO DEMOCRATICO

Questa fu la via britannica all'ingresso delle masse popolari nel gioco politico: allargamenti del suffragio, nascita di nuove forze politiche, costituzionalizzazione di nuove istanze, potenti energie e dirompenti ideali.

Ma l'irruzione delle classi svantaggiate nella lotta politica, con la loro rappresentanza parlamentare, costituisce la grande novità di fine Ottocento e inizio Novecento in tutta l'area del costituzionalismo occidentale.

Un cambiamento che implica una trasformazione anche della forma-partito. Dappertutto tramontano i club di notabili per lasciare il posto a organismi ben strutturati, organizzati e protesi al raggiungimento di finalità da perseguire con visioni strategiche e abilità tattiche. Tutti questi meccanismi portano ad accentuare la tendenza alla costruzione di burocrazie interne volte alla conservazione degli equilibri consolidati in cui spicca il ruolo degli organismi dirigenti. Una tendenza magistralmente descritta dagli elitisti di inizio

secolo, e in particolare da Robert Michels nel suo celebre saggio sulle oligarchie di partito¹⁶.

Queste ristrutturazioni dei sistemi politici vengono alla luce in diversi Stati europei già negli anni antecedenti la Prima guerra mondiale ma giungono a maturazione solo al termine della Seconda, e ovviamente per alcuni di essi seguono alle devastanti esperienze degli Stati autoritari.

All'esito della Seconda guerra mondiale i partiti politici di massa finiscono per assumere un ruolo decisivo nelle dinamiche politiche degli Stati democratici. L'affermazione del costituzionalismo democratico, accanto alla conservazione di alcuni elementi di continuità con lo Stato liberale (come la divisione dei poteri, il riconoscimento delle libertà individuali, l'uguaglianza di fronte alla legge, il libero mandato parlamentare, e così via), impone anche radicali cambi di paradigma, resi necessari dalla diversa natura giuridica delle nuove Carte costituzionali e, appunto, dall'estensione della rappresentatività sociale dei sistemi politici.

Le Costituzioni democratiche sono tali innanzitutto in virtù della loro genesi. In Europa l'Ottocento era stato il secolo delle Costituzioni ottriate, come nel caso dello Statuto Albertino del 1848 (su cui torneremo parlando del costituzionalismo italiano), o delle Carte frutto di un patto tra un sovrano e un'assemblea a rappresentanza ristretta, di cui fu un esempio la Costituzione orleanista francese del 1830. Il Novecento, invece, è il secolo dell'allargamento del patto costituzionale attraverso la centralità nel processo costituente delle assemblee elette a suffragio universale, i cui membri sono esponenti di moderni partiti politici molto caratterizzati sul piano ideologico ma disponibili a cercare soluzioni di compromesso in cui tutti i cittadini si possano riconoscere a prescindere dalla loro appartenenza politica. Inoltre, in qualche caso il processo prevede anche un pronunciamento popolare diretto. Preventivo, per determinare un indirizzo istituzionale cui l'assemblea avrebbe dovuto attenersi (come accade in Italia con la scelta referendaria a favore della forma repubblicana il 2 giugno del 1946). Successivo, per ratificare o respingere il documento votato dall'assemblea (come nel caso della Costituzione della IV Repubblica francese del 1946:

16 Cfr. MICHELS, Robert. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Stuttgart: Leipzig, 1911.

il primo testo viene bocciato; mentre il secondo, redatto da una nuova Assembleia, viene approvato).

Dunque, un costituzionalismo in cui salgono alla ribalta nuovi e diversi protagonisti: il popolo con i suoi rappresentanti politici e istituzionali. I partiti costituiscono l'architrave di questa costruzione, perfino al di là del dettato giuridico presente nelle Carte. Essi sono pienamente consapevoli del ruolo che il ciclo storico sta riservando loro, ma generalmente preferiscono non disciplinarlo in modo eccessivamente puntuale nei nuovi testi costituzionali. Con importanti differenze da Paese a Paese, anche in ragione del contesto politico in cui matura la Carta: in Germania, dove si predilige una concezione protettiva della democrazia da perseguire innanzitutto con norme costituzionali, questo discorso è certamente meno pregnante; mentre lo è fortemente per la realtà italiana dove, come vedremo meglio, i partiti politici vengono nominati una sola volta in Costituzione (art. 49) e in modo tutto sommato piuttosto obliquo¹⁷.

Questi cambi di paradigma riguardanti la genesi delle Carte costituzionali portano con loro alcune significative conseguenze in cui si intrecciano il piano logico e quello giuridico. Finalmente la Costituzione, casa comune di tutti i cittadini, riveste pienamente i caratteri dell'atto giuridico per eccellenza, a cui tutte le altre fonti del diritto debbono uniformare i loro contenuti. Il suo rango "super-primario" è testimoniato e protetto dalle norme sulla rigidità costituzionale (p. es.: artt. 138 e 139 della Costituzione italiana; art. 89 della Costituzione della V Repubblica francese; l'art. 79 del Grundgesetz tedesco) e dall'introduzione di un organo *ad hoc* per la Giustizia costituzionale.

Il concetto di fondo, intimamente legato alle dinamiche storiche appena descritte, che anima e giustifica tutte queste scelte di politica costituzionale, è da ricercare nella distinzione tra due ambiti diversi: da una parte, le regole della casa comune, sottratte all'indirizzo maggioritario contingente, patrimonio appartenente a tutti i cittadini; dall'altra, le quotidiane dinamiche politico-parlamentari in cui i partiti, con il loro radicamento territoriale, le loro strutture organizzative e le loro articolazioni dentro le istituzioni, svolgono la funzione principale, qualche volta portandola perfino all'eccesso,

¹⁷ Per una interpretazione attualizzata della norma costituzionale cfr. BONFIGLIO, Salvatore. *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*. Bologna: il Mulino, 2013.

tanto che nella letteratura italiana, fin dalla fine degli anni '40, si comincia già a parlare di “partitocrazia” per denominare criticamente la tendenza delle forze politiche a occupare spazi nella vita pubblica che, a norma di Costituzione, non spetterebbero loro¹⁸.

Ma al di là di questi eccessi non vi è dubbio che i partiti politici abbiano rappresentato nella seconda metà del Ventesimo secolo il più importante elemento di innovazione nel percorso storico delle democrazie stabilizzate, diventando un elemento essenziale delle rispettive forme di governo. Si deve constatare, infatti, come la descrizione della forma di governo di uno Stato democratico non possa più prescindere dalla valutazione del suo sistema politico, per come si presenta e articola nel concreto. In altre parole, ad una accezione della forma di governo determinata solo dal complesso intreccio delle norme costituzionali che la strutturano (forma di governo in senso formale), è necessario aggiungerne un'altra (forma di governo in senso sostanziale) che tenga conto di almeno altri due elementi essenziali¹⁹: le formule elettorali previste per la composizione delle camere del parlamento e il sistema dei partiti che caratterizza le dinamiche politiche di un Paese in un determinato momento²⁰, come dimostra una pur rapida panoramica comparativa riguardante talune esperienze paradigmatiche nel campo delle forme di governo parlamentari: Regno Unito, Germania e Spagna²¹.

5. REGOLE COSTITUZIONALI, PARTITI POLITICI E SISTEMI ELETTORALI NELLE FORME DI GOVERNO PARLAMENTARI

Abbiamo già avuto modo di apprezzare come la culla del parlamentarismo, cioè l'Inghilterra, pur con tutte le peculiarità sintetizzabili nel carattere *uncodified* della sua Costituzione, abbia

18 Un'espressione molto utilizzata per decenni nel dibattito pubblico italiano, la cui primogenitura va riconosciuta al costituzionalista Giuseppe Maranini che la coniò in un celebre discorso che ebbe a pronunciare nel 1949 in occasione dell'inaugurazione della sua attività di Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Firenze. Sulla figura di Maranini cfr. CAPOZZI, Eugenio. *Il sogno di una costituzione. Giuseppe Maranini e l'Italia del Novecento*. Bologna: il Mulino, 2008.

19 Per una classificazione di queste categorie concettuali cfr., tra gli altri, AMATO, Giuliano; CLEMENTI, Francesco. *Forme di Stato e forme di governo*. Bologna: il Mulino, 2012; nonché VOLPI, Mauro. *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*. Torino: Giappichelli, 2016.

20 Per una dettagliata descrizione del funzionamento delle formule elettorali e del loro rapporto con i sistemi politici di ciascun Paese considerato cfr. BALDINI, Gianfranco; PAPPALARDO, Adriano. *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Laterza, 2004.

21 Per un'analisi approfondita di tutti questi ordinamenti costituzionali cfr. AA.VV. *Costituzioni Comparete*. Torino: Giappichelli, 2017.

elaborato in via evolutiva il suo modello di forma di governo, che chiamiamo “Westminster model”, in virtù di un mix, coerente e lineare, tra principi tradizionali, documenti costituzionali, *constitutional conventions*, leggi elettorali e forze politiche non solo pienamente inserite in questo processo evolutivo ma protagoniste sia delle fasi di cambiamento sia di quelle di consolidamento. Un’immedesimazione così stretta che tutti i partiti tradizionali (Conservative, Labour e LibDem) ormai adottano regole interne per la selezione della leadership che presentano caratteri funzionali proprio alla linearità della forma di governo, con il coinvolgimento del Gruppo parlamentare e della massa degli iscritti²².

La recente e controversa vicenda Brexit ha messo a dura prova le istituzioni britanniche e ha reso evidenti le profonde divergenze interne sia nei Tory, emerse in modo macroscopico anche in ragione del fatto che in questi anni sono stati sempre al governo del Paese, sia nel Labour, più sfumate nelle manifestazioni ma non meno profonde nella sostanza. E tuttavia non si può fare a meno di rilevare come queste difficoltà non si siano tradotte in una attenuazione del consenso elettorale per i due partiti maggiori, né in termini percentuali, né di distribuzione dei seggi. In realtà, l’analisi dei risultati elettorali dal 2015 al 2019 smentisce l’esistenza di una tendenza, da molti osservatori perennemente pronosticata, verso una attenuazione del carattere bipartitico del sistema politico. Inoltre, a conferma della vitalità del modello Westminster e al di là dei giudizi di merito che ciascuno può esprimere sull’opportunità della scelta operata dal Corpo elettorale e della stessa via referendaria imboccata dal Parlamento, è opportuno ricordare come la vicenda Brexit abbia iniziato a trovare una definizione solo quando nel dicembre del 2019, dopo quasi tre anni dall’invocazione dell’art. 50 del TUE caratterizzati da una dialettica politica e istituzionale in più occasioni del tutto inconcludente, l’elettorato è stato chiamato a pronunciarsi in una *General Election* che aveva il sapore della resa dei conti definitiva. E così è stato. Gli elettori, molti dei quali non tradizionalmente conservatori, hanno premiato a larga maggioranza la linea “decisionista” di Boris Johnson proprio con l’intento di chiudere un’annosa e intricata vicenda che si trascinava da troppo tempo e

22 Sul tema cfr. MARTINELLI, Claudio. Le dinamiche della British Constitution alla luce delle regole democratiche interne ai partiti. *DPCE Online*, n. 1, 2021, pp. 503-513.

rischiava pericolosamente di avvitare il Paese attorno a se stessa. Dunque, ancora una volta, come nella tradizione di quella forma di governo, il momento elettorale è stato il luogo della decisione, del taglio dei nodi politici, del recupero della funzionalità delle istituzioni. Il sovrano politico, di cui parlava Dicey già a fine Ottocento, si è espresso e ha riportato partiti e istituzioni sulla via della definizione dei problemi: “*business as usual*”.

In Germania, il parlamentarismo razionalizzato, che costituisce l’architrave del Cancellierato, trova una simmetrica corrispondenza proprio nel sistema dei partiti, sia dal punto di vista della natura giuridica degli stessi, come è noto largamente disciplinati dal diritto pubblico, sia in ragione del loro numero nella società e soprattutto nella geografia parlamentare, sia della loro propensione a stringere alleanze coese attorno ad un programma di governo. Il quadro politico tedesco, fin dall’entrata in vigore del Grundgesetz nel 1949, si caratterizza per una notevolissima stabilità governativa, testimoniata dal fatto che in settantadue anni ha avuto solo otto Cancellieri e tutti appartenenti ai due partiti che tradizionalmente raccolgono la maggior parte del consenso popolare: Cdu e Spd. La principale ragione che ha determinato questo risultato è appunto da ricercare nella piena armonia riscontrabile tra i tre elementi indicati, i cui reciproci condizionamenti si sono risolti in un quadro coerente e funzionale. Una normativa costituzionale che impone alle forze politiche di perseguire obiettivi strategici chiari e responsabili²³; un sistema elettorale congegnato in modo da coniugare, in quel contesto costituzionale e culturale, rappresentatività e governabilità²⁴; un sistema dei partiti che, anche grazie alla risalente giurisprudenza del Tribunale Costituzionale che ha reso inagibile il terreno delle opposte opzioni antisistema, è andato evolvendosi con una chiara tendenza centripeta e si è adattato ai cambiamenti tenendosi sempre ben ancorato ai dettami costituzionali, sia valoriali che procedurali²⁵.

23 Si pensi alla disciplina costituzionale di istituti come l’elezione del Cancelliere da parte del Bundestag (art. 63) o alla sfiducia costruttiva (art. 67).

24 Per merito del rapporto tra elementi proporzionalistici e maggioritari presenti nel sistema e dello sbarramento al 5%, clausola fondamentale per scongiurare a priori il rischio di polverizzazione della rappresentanza parlamentare.

25 Sulla base di quanto disposto dall’art. 21, comma 2, del Grundgesetz, il BvG nel 1952 decise lo scioglimento del partito neonazista Sozialistische Reichspartei e nel 1956 fece lo stesso con il Kommunistische Partei Deutschland. Quelle decisioni furono fondamentali soprattutto perché intervennero in una fase storica in cui il sistema politico tedesco stava ancora prendendo una sua fisionomia, imprimendogli una decisa spinta centripeta. Poco dopo, con il Congresso di Bad Godesberg la Spd si congedò definitivamente dal marxismo e

Tuttavia, anche il più solido dei sistemi parlamentari non va esente da rischi di instabilità determinati non da riforme costituzionali o legislative errate, bensì da importanti cambiamenti nel panorama dei partiti. Le elezioni per il Bundestag del 2017 hanno scompaginato i tradizionali schemi parlamentari che si erano formati e consolidati all'epoca della Germania Ovest. Per più di tre decenni la geografia parlamentare era stata caratterizzata dalla presenza di due grandi partiti di massa, la Cdu-Csu (chiamata Union) e la Spd, normalmente alternativi tra loro, a cui si aggiungevano i liberali della Fdp, molto più piccoli ma collocati in una posizione centrista che spesso consentiva loro di proporsi come un vero e proprio ago della bilancia per determinare le alleanze di governo. Poi, a partire dalle elezioni del 1983, fecero il loro ingresso i Grünen e il sistema li accolse trasformandosi in una "quadriglia bipolare": Union e liberali; Socialdemocratici e Verdi. Questa modellistica comincia a entrare in crisi nella prima metà degli anni Duemila, quando la componente più a sinistra della Spd opera una scissione, si fonde con gli eredi degli ex-comunisti della Ddr e dà vita ad un nuovo partito di sinistra radicale e antagonista rispetto ai capisaldi dell'economia capitalista: la Linke. Più recentemente, sull'altro versante dello spettro politico trova spazio la AfD, una nuova formazione che assume come elemento identitario una connotazione fortemente antieuropeista. Dunque, due partiti che per collocazione alle ali estreme, per imposizione ideologica, per *issues* prescelte come terreno di lotta, e per difficoltà oggettive ad essere facilmente spendibili nel gioco delle alleanze, rendono il panorama parlamentare molto più complesso di prima. Le rispettive identità politiche, sostanzialmente riconducibili a populismi di sinistra e di destra, e le roccaforti elettorali situate per entrambi nei länder orientali, avvalorano la tesi secondo cui ci troviamo di fronte ad uno smarcamento dai canoni classici su cui era stata costruita la Repubblica di Bonn.

Come hanno risposto finora i partiti tradizionali investiti da questi cambiamenti nel quadro politico? Con la reiterata riproposizione della Grosse Koalition, cioè l'alleanza tra Union ed Spd, individuata come unica via d'uscita realmente efficace. Per capire

dall'anticapitalismo per abbracciare pienamente il riformismo socialdemocratico: una svolta che rese possibile instaurare, sia pure dopo qualche anno e passando attraverso anche un governo di *Grosse Koalition*, una fruttuosa alternanza tra forze politiche, ugualmente fedeli all'ordinamento costituzionale, alla guida dell'Esecutivo federale.

la portata di questa innovazione è sufficiente una banale comparazione numerica: dal 1949 al 2005 questa formula di governo è stata praticata per soli tre anni (1966-1969), mentre dal 2005 al 2021 per 12 anni su 16. Si tratta certamente del sintomo di una crisi di sistema. Durante tutti questi anni la crisi è sempre stata arginata e tenuta sotto traccia grazie alla fondamentale solidità organizzativa dei partiti e alla loro capacità rappresentativa della maggior parte delle istanze sociali, nonché dal carisma unificante di una Cancelliera come Angela Merkel, il cui profilo da grande statista è riconosciuto anche da molti dei suoi avversari. Ora però la parabola Merkel si sta concludendo ed entrambi i partiti di massa si stanno avvicinando alle elezioni di settembre 2021 con un'evidente crisi di leadership e un progressivo e preoccupante calo di consensi, mentre sembrano in grande ascesa i Grünen. Pertanto, le prossime elezioni saranno davvero un inedito banco di prova per la forma di governo tedesca e la sua proverbiale linearità di funzionamento, a cominciare dall'elezione del Cancelliere. Sarà interessante verificare se, a fronte di equilibri politici nuovi e inediti, dapprima il sistema elettorale sarà in grado di razionalizzare il campo parlamentare e, successivamente, se le norme costituzionali potranno ancora essere applicate con la consueta facilità e senza ricorrere alle vie subordinate, che pure il Grundgesetz prevede ma a cui non è mai stato necessario ricorrere fino ad oggi.

A sua volta la Spagna costituisce un esempio eloquente di quanto sia rilevante la scelta del sistema elettorale per consolidare una democrazia. Dopo la fine del franchismo e l'approvazione della Costituzione democratica sul finire del 1978, la Spagna visse alcuni anni di difficile transizione, caratterizzati da una certa difficoltà a mettere in sicurezza il sistema politico con partiti solidi e radicati. Una fase probabilmente inevitabile per un Paese che usciva da una dittatura durata molti decenni e che lo aveva ridotto ad una condizione simile a quella di una grande caserma. Il popolo doveva riabituarsi a pensare liberamente, a formarsi opinioni politiche, a prendersi la responsabilità delle decisioni, in assenza di un *Caudillo* che accentrasse su di sé tutte le funzioni dello Stato. La Costituzione del 1978 disegna un sistema istituzionale monarchico-parlamentare, con una forma di governo che riecheggia per molti aspetti istituti del Cancellierato alla tedesca e del parlamentarismo

italiano. In questo quadro, la legge elettorale approvata con una legge organica nel 1985 ha svolto un ruolo molto importante per la definizione del panorama politico e per la funzionalità dei meccanismi previsti dalla Costituzione. L'ordinamento elettorale per il Congresso dei Deputati prevede la distribuzione dei seggi tramite il metodo D'Hondt a liste bloccate concorrenti. Si tratta quindi di un sistema formalmente proporzionale, sia pur retto dalla formula meno fedelmente distributrice. Ma ciò che rende questo sistema interessante è l'elemento della suddivisione territoriale. Infatti, la legge prevede che i confini delle circoscrizioni coincidano con quelli delle 50 Province in cui si articola il territorio dello Stato (con un numero minimo di seggi pari a due, tranne Ceuta e Melilla che ne hanno uno solo). Questa scelta comporta, da una parte, un'evidente sproporzione relativamente al "costo dei seggi" tra territori molto popolosi e altri meno densamente popolati, ma dall'altra ha soprattutto un effetto selettivo fortissimo. La dimensione media dei seggi da coprire per ogni circoscrizione è pari a sette, quindi molto basso. Ciò comporta che il costo in termini percentuali che ciascun partito deve sopportare per ottenere un seggio sia molto alto. E naturalmente sarà tanto più alto quanto più ridotto sarà il numero di seggi attribuiti ad una provincia, e viceversa. Ecco quindi comparire il vero elemento centrale del sistema elettorale spagnolo: l'altissima soglia implicita che i partiti devono superare per circoscrizione per circoscrizione, mediamente calcolabile in circa un 11% dei voti. La legge prevede anche una soglia legale, che però risulta essere un elemento secondario visto che è fissata al 3% e finisce per essere concretamente applicata solo nelle grandi circoscrizioni urbane di Madrid e Barcellona che, esprimendo rispettivamente 34 e 31 deputati, hanno uno sbarramento implicito inferiore al 3%, mentre tutte le altre ne hanno uno superiore.

Questi caratteri specifici non hanno mancato di far sentire fin da subito i loro effetti benefici sul sistema politico, contribuendo a penalizzare le ali estreme, bipolarizzare il sistema tra un centro-sinistra egemonizzato dai socialisti del PSOE e un centro-destra coagulatosi attorno ai popolari del PPE, in grado di alternarsi alla guida del Paese, talvolta da soli, in altre occasioni grazie all'ausilio

di alleati minori, come i partiti a vocazione regionale, piccoli ma ben radicati sul territorio e quindi non falciati dalla soglia implicita.

Ma nonostante queste premesse, anche la Spagna vive da qualche anno un periodo di notevoli difficoltà a far funzionare il suo sistema politico. Per lunghissimo tempo è stata ritenuta un modello di legislazione elettorale, capace di coniugare mirabilmente rappresentatività e governabilità, principi proporzionali e maggioritari, forza politica dei partiti nazionali e ruolo non secondario di quelli regionali. Insomma, un'esperienza in cui la legge elettorale si era dimostrata elemento coesistente alla Carta costituzionale nel consolidamento della giovane democrazia iberica. Eppure, è bastato che il quadro politico si articolasse su quattro partiti nazionali, invece che sui tradizionali due, per far saltare gli schemi consueti e rendere più difficili sia la formazione del governo a Madrid, sia la gestione dell'intricata partita con gli indipendentisti di Barcellona. E rappresenta una testimonianza di questo travaglio il fatto che per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione democratica sia stata approvata, nella primavera del 2018, una mozione di sfiducia costruttiva, che ha decretato la sostituzione al vertice dell'Esecutivo del Popolare Rajoy con il Socialista Sanchez: da un Governo di minoranza ad un altro Governo di minoranza, forse ancora più debole del primo dovendo continuamente cercare l'appoggio parlamentare di un variegato e plurale spettro di forze, dall'estrema sinistra agli indipendentisti catalani. Dunque, in sostanza, un sistema istituzionale che da modello di stabilità, imperniato su una legge elettorale che sembrava operare come il «rasoio di Occam» consentendo alle norme costituzionali di trovare un'applicazione lineare, diventa un caso di instabilità determinato esclusivamente da importanti mutamenti nel quadro politico, come dimostra la necessità del reiterato ricorso alle urne avvenuto negli ultimi anni.

6. LE FORZE POLITICHE ITALIANE DALLO STATO LIBERALE ALLA DEMOCRAZIA REPUBBLICANA, TRA SPINTE PROPULSIVE E CRISI DI SISTEMA

La nazione italiana diventa uno Stato unitario solo nel 1861, a seguito di un lungo e articolato processo storico chiamato Risor-

gimento²⁶. La sua Costituzione è lo Statuto Albertino, una Carta ottriata nel 1848 da Carlo Alberto per il Regno di Sardegna con il fine di arginare i rischi creati dai moti rivoluzionari che in quell'anno stavano incendiando tutta l'Europa, e che poi, in virtù del ruolo assunto da quello Stato nel processo di unificazione nazionale, diventerà la Costituzione del Regno d'Italia.

La Costituzione rispondeva ad alcuni canoni storici e politici molto precisi e coerenti. La sua struttura giuridica ne faceva un tipico esempio del costituzionalismo liberale ottocentesco, modellato sui paradigmi ricavabili da precedenti esperienze, come la Carta orleanista del 1830 o quella belga del 1831. Dunque, una Costituzione monarchica che chiudeva ogni spiraglio a rigurgiti assolutistici, sanciva la divisione dei poteri, riconosceva le libertà individuali, istituiva un Parlamento bicamerale, con un ramo elettivo, la Camera dei deputati, e un Senato di nomina regia, nel quadro di una forma di governo di impianto monarchico-costituzionale non razionalizzato.

I caratteri del patto politico sottostante ci spiegano in maniera molto eloquente il suo percorso evolutivo e anche i punti deboli di cui dimostrò di soffrire. Lo Statuto Albertino era stato il frutto di un patto tra classi sociali dominanti portatrici di interessi diversi ma anche di alcune esigenze comuni. La concessione di una Costituzione anti-assolutista e liberale corrispondeva alle aspettative dell'alta borghesia proprietaria e imprenditoriale che con il suo dinamismo ormai da secoli aveva in mano le redini economiche dei piccoli Stati in cui era divisa l'Italia. A questa preminente posizione in campo economico non aveva però mai corrisposto un altrettanto forte potere politico, sempre in mano alla Corona e all'Aristocrazia,

26 Dunque abbastanza in ritardo rispetto ad altre esperienze europee ma comunque prima, per esempio, della Germania, che diventerà uno Stato nazionale unitario solo dopo la vittoria nella Guerra Franco-Prussiana nel 1871, sotto la sapiente guida del Cancelliere Otto von Bismarck. I moti risorgimentali italiani si dispiegarono lungo una cinquantina di anni, dal 1820 al 1870 (anno della presa di Roma da parte del giovane Stato italiano e della fine del potere temporale del Papa), ma quelli decisivi per il futuro del nostro popolo vanno dal 1848 al 1861. In quegli anni, accanto ad altri personaggi di grande rilievo come il re del Piemonte Vittorio Emanuele II di Savoia, il comandante militare Giuseppe Garibaldi e l'ideologo della Repubblica Giuseppe Mazzini, emerse la figura di uno statista di rango internazionale, il Primo ministro del Regno di Sardegna e del Piemonte Camillo Benso Conte di Cavour, un liberale classico di stampo anglosassone che, grazie al suo genio strategico e diplomatico, tessendo le necessarie alleanze con alcune potenze europee, segnatamente la Francia, riuscì nell'impresa di unificare gran parte del territorio italiano sotto le bandiere del piccolo Regno sabaudo. Purtroppo per il futuro dell'Italia, Cavour morì ancora molto giovane pochi mesi dopo il conseguimento del suo storico obiettivo. Ovviamente la bibliografia su questi argomenti è sterminata. Mi limito a segnalare i seguenti tre volumi: SCIROCCO, Alfonso. *L'Italia del Risorgimento*. Bologna: il Mulino, 1993; GHISALBERTI, Carlo. *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*. Roma-Bari: Laterza, 2005; ROMEO, Rosario. *Vita di Cavour*. Roma-Bari: Laterza, 2004.

secondo i dettami dello Stato Assoluto, appunto. A metà Ottocento si presenta l'occasione storica da tanto tempo attesa: i moti rivoluzionari di stampo repubblicano, democratico, radicale e perfino socialista, fanno sorgere il timore presso molti casati europei, tra cui i Savoia piemontesi, che si possa ripetere qualcosa di simile a quanto accaduto in Francia con la Rivoluzione di fine Settecento. E allora presso la Corte e la Nobiltà più illuminata la priorità diventa il salvataggio del principio monarchico, anche se una Monarchia che deve accettare di collocarsi all'interno di una Carta costituzionale che la obblighi a dividere il potere e a rispettare le libertà dei cittadini. Si stringe così un patto costituzionale tra un'aristocrazia impaurita ma aperta al cambiamento, che accetta per convenienza e perché afferra il senso di marcia della Storia, e una borghesia in ascesa e desiderosa di imprimere una svolta alla nazione corrispondente ai propri valori ideali e interessi materiali.

In questo quadro, il vero motore politico dello Stato diventa il Parlamento, e segnatamente la Camera dei deputati, dominata dai ceti borghesi più agiati in virtù di un suffragio, attivo e passivo, particolarmente ristretto²⁷. La *vis attractiva* di questo ramo del Parlamento porterà fin da subito ad un'evoluzione dell'interpretazione della forma di governo da monarchico-costituzionale a monarchico-parlamentare, con un Esecutivo che entra in un rapporto politico sempre più stretto con il Legislativo e sempre meno con il Sovrano. La legge, atto giuridico per eccellenza prodotto dalla volontà politica del Parlamento, assumerà una posizione dominante nel sistema delle fonti del diritto, anche a scapito di una Costituzione intesa soprattutto come documento politico fondativo della nuova forma di Stato ma collocato nel novero delle Carte flessibili, cioè derogabili dalla legge ordinaria prodotta dal Parlamento.

Il sistema delle forze politiche si presentava come pienamente iscritto in questo contesto istituzionale. Per almeno i primi due decenni di vita unitaria, il quadro politico italiano fu caratterizzato dall'egemonia parlamentare di due forze chiamate Destra storica e Sinistra storica. In realtà, non devono essere considerate

27 Si calcola che all'indomani della conquista dell'unità nazionale godesse dell'elettorato attivo solo il 2% della popolazione: molto inferiore rispetto ad altre realtà coeve che però, è bene ricordarlo, si erano già incamminate da tempo sulla strada della modernità istituzionale.

in alcun modo come partiti politici nel significato che siamo abituati ad attribuire a questa espressione. Si trattava, invece, di due aggregati di notabili, cioè di personalità di spicco nella vita pubblica della nazione e nelle attività parlamentari, attorno ai quali si coagulavano gli elettori e soprattutto gli eletti. I grandi esponenti della Destra erano stati l'ossatura della classe dirigente cavouriana che, alla morte del leader, avevano cercato di dare continuità all'azione di governo, la cui titolarità manterranno fino al 1876²⁸. La Sinistra, invece, era un raggruppamento più eterogeneo, animato da notabili che durante il Risorgimento avevano appartenuto, idealmente o attivamente, alle sue correnti più avanzate (democratiche, radicali, repubblicane), ma che da un certo momento in poi avevano realisticamente compreso che l'Italia si sarebbe unita solo grazie al ruolo guida di una monarchia, ossia quella sabauda. Pertanto, avevano accettato i canoni del patto costituzionale e dopo il 1861 sedevano sui banchi parlamentari per proporre le loro moderate riforme, che infatti dalla metà degli anni Settanta ebbero l'occasione di tradurre in atti legislativi e di governo²⁹.

Dunque, un quadro politico estremamente omogeneo, in cui la dialettica parlamentare era assicurata da grandi notabili collocati dentro forze politiche fortemente elitarie e senza un proprio radicamento territoriale, ma pienamente assorbite nel patto e nei meccanismi della Costituzione: una di stampo più liberal-conservatore e una più liberal-progressista. La Camera dei deputati era composta da membri eletti in collegi uninominali più in virtù della loro posizione sociale che di una precisa appartenenza politica.

Purtroppo la Storia si incaricherà di dimostrare quanto la saldezza dell'impianto istituzionale dipendesse proprio in larga misura da questa sostanziale uniformità di indirizzo ideologico e politico delle forze in campo, assicurata dalla ristrettezza del gioco democratico e dalla scarsa rappresentatività popolare del sistema, al contrario di quanto avvenne in Gran Bretagna, come sappiamo. Infatti, le pur timide riforme elettorali della Sinistra³⁰ aprirono la strada

28 Facevano parte della Destra storica, tra gli altri, personalità particolarmente importanti, che ricoprirono anche la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri, come Bettino Ricasoli, Marco Minghetti, Urbano Rattazzi, Carlo Farini, o il celebre Ministro delle finanze Quintino Sella.

29 Tra i principali esponenti della Sinistra storica si possono menzionare i Presidenti del Consiglio Agostino Depretis, Benedetto Ricasoli, Francesco Crispi e Giuseppe Zanardelli.

30 In particolare, la riforma elettorale del 1882 portò l'elettorato attivo all'8% della popolazione, quindi con un incremento notevole in termini relativi, ma non certo avanzatissimo in valore assoluto.

dell'ingresso in Parlamento a formazioni politiche, genericamente definite come l'Estrema Sinistra, che, pur con opzioni diverse tra loro, si opponevano ai fondamenti del patto costituzionale, da cui erano state programmaticamente escluse, e che potevano contare su un'organizzazione razionale e capillare che assicurava loro un buon radicamento territoriale (tutte caratteristiche sconosciute al notabilato liberale fino a quel momento): repubblicani, democratici, radicali e, successivamente, i socialisti.

Queste trasformazioni del quadro politico produssero notevoli difficoltà già negli ultimi anni del XIX secolo, producendo quella che gli storici italiani hanno chiamato la "crisi di fine secolo": scarsa governabilità, instabilità politica, perdita di autorevolezza dello Stato. Una parte della vecchia classe politica pensò di uscire da queste difficoltà con una svolta reazionaria e ci provò con alcuni atti di governo, talvolta perfino violenti. Un'altra parte, invece, ritenne di battere la strada esattamente opposta, cioè tentare di allargare le basi rappresentative dello Stato cercando di cooptare nell'area di governo i settori delle Estreme più inclini al dialogo. Per circa tre lustri prevalse quest'ultima visione. Fino alla vigilia della Prima guerra mondiale la politica italiana fu dominata dalla figura di Giovanni Giolitti, un liberale piemontese convinto che lo Stato per garantire la propria solidità avrebbe dovuto mostrarsi come inclusivo di tutti i ceti sociali. L'età giolittiana fu un'epoca di notevole modernizzazione economica e sociale ma il quadro politico non riuscì mai a ritrovare una stabilità fondata sul riconoscimento generalizzato dei valori costituzionali, nemmeno dopo l'introduzione nel 1913 del suffragio universale maschile.

La situazione precipitò dopo la Prima guerra mondiale, vinta dall'Italia ma a prezzo di un numero altissimo di vittime, di profonde sofferenze nella popolazione e di devastanti lacerazioni sociali. Tutto ciò si tradusse in pochi anni in un terremoto politico che portò addirittura alla fine dello Stato liberale e all'instaurazione di uno Stato autoritario. Il vecchio mondo liberale non si mostrò all'altezza nella comprensione e nell'interpretazione dei fenomeni, pensando di poter risolvere tutto ancora dentro la logica del notabilato. Invece, aiutate dall'introduzione di una legge elettorale di tipo proporzionale con voto di lista fin dalle elezioni del 1919, emersero formazioni politiche sempre più rappresentative delle masse, cioè di quelle

classi che erano sempre state tenute ai margini della vita politica. Alcune formazioni erano del tutto nuove (come il Partito Popolare, espressione del voto dei cattolici), oppure già presenti ma sempre più radicalizzate nelle spinte eversive. Quasi quotidianamente la dialettica politica si trasferiva dal Parlamento alle piazze, con largo uso della violenza. Il patto costituzionale che aveva retto lo Stato italiano per sessant'anni era ormai consunto e lo Statuto Albertino, con i suoi caratteri tipicamente ottocenteschi, non riuscì ad ergersi a baluardo delle libertà dei cittadini. Finché nel 1922 salì al potere una nuova formazione politica, il Partito fascista, grazie innanzitutto ad un largo uso della violenza contro gli avversari politici, ma anche al malcontento di importanti ceti sociali per la difficile governabilità del Paese, e alle capacità di manovra nei Palazzi del potere che dimostrò il suo leader Benito Mussolini. Quest'ultimo, dapprima guidò un governo di coalizione con il compito di "normalizzare" la condizione complessiva della nazione, ma poi di fronte alle accuse provenienti dalle opposizioni parlamentari, soprattutto dai Socialisti e dai Comunisti, e da ampi settori della società italiana, di non rispettare lo stato di diritto e di utilizzare le violenze perpetrate dalle organizzazioni del suo partito come strumento di governo, il 3 gennaio del 1925 pronunciò un discorso alla Camera con cui annunciò la svolta in senso autoritario: cancellazione della dialettica democratica, tutto il potere al Governo e al suo Capo, messa fuori legge di tutti i partiti e dei sindacati, fine della libertà di stampa e di tutte le classiche libertà civili. Era la fine dello Stato liberale³¹.

Formalmente la Costituzione rimase in vigore per tutto il Ventennio fascista, proprio perché essendo flessibile non aveva gli strumenti giuridici per opporsi alle leggi liberticide che caratterizzeranno quei lunghi anni. E tuttavia, per una curiosa nemesi della Storia, il 25 luglio del 1943, quando Mussolini, dopo essere stato sfiduciato dai suoi gerarchi durante una seduta del Gran Consiglio del Fascismo, si reca dal re per farsi nominare nuovamente a capo del governo, Vittorio Emanuele III gli oppone che a norma di Statuto questa è una decisione che spetta solo a lui: non solo gli rifiuta la nomina ma lo fa addirittura arrestare nel giardino di Villa Savoia³².

31 Per una vivida ricostruzione della vita politica e istituzionale dagli albori alla fine dello Stato liberale italiano cfr. FISICHELLA, Domenico. *Dal Risorgimento al Fascismo. 1861-1922*. Roma: Pagine, 2019.

32 I rapporti tra le istituzioni durante il regime fascista sono attentamente trattati da FISICHELLA, Domenico. *Dittatura e Monarchia. L'Italia tra le due guerre*. Roma: Pagine, 2019.

Come è noto, le vicende belliche portano alla liberazione dal nazi-fascismo e al successivo avvio del processo costituente. Il 2 giugno del 1946 il Corpo elettorale, per la prima volta a suffragio universale maschile e femminile, viene chiamato a esprimersi in un referendum sul mantenimento della Monarchia o il passaggio alla Repubblica, e vince la seconda opzione. Contemporaneamente gli elettori votano anche per eleggere i propri rappresentanti all'Assemblea costituente. I candidati sono espressione dei partiti politici che avevano animato il Comitato di Liberazione Nazionale, ovvero il coordinamento delle forze partigiane di resistenza contro Fascisti e Nazisti che, soprattutto nel nord dell'Italia, coadiuvando le potenze Anglo-americane, avevano offerto un contributo importante alla liberazione del territorio italiano. I partiti antifascisti coprivano uno spettro ideologico quanto mai ampio, dai Comunisti ai Liberali, e tuttavia durante i lavori della Costituente, tra il 1946 e il 1947, riuscirono a trovare un punto di incontro nello spirito e nel testo della Costituzione repubblicana, che entrò in vigore il primo gennaio del 1948³³.

Ovviamente il sistema politico con cui prese avvio la storia repubblicana, e che caratterizzò la vita pubblica per i successivi quarantacinque anni, era completamente diverso da quello che aveva inaugurato il precedente ciclo costituzionale³⁴. Le forze politiche post-risorgimentali avevano lasciato il posto a partiti politici a tutti gli effetti (la Democrazia Cristiana, il Partito Comunista, il Partito Socialista, erano quelli dotati di maggiore consenso di massa; poi vi erano partiti più piccoli, definiti come “partiti di opinione”: repubblicani, liberali socialdemocratici, etc.), tipicamente novecenteschi, fortemente connotati sul piano ideologico, solidamente strutturati e capillarmente organizzati sul territorio, fedelmente rappresentativi delle idee, delle aspirazioni e degli interessi dei diversi ceti popolari, dal sottoproletariato urbano alla ricca borghesia imprenditoriale; i vecchi notabili erano stati sostituiti da classi dirigenti che esprimevano leader generalmente riconosciuti come tali dai loro simpatizzanti e talvolta dotati di notevole carisma personale presso le masse; il

33 Per una puntuale ricostruzione delle concezioni manifestate in Assemblea costituente sul ruolo costituzionale dei partiti e sul delicato punto della loro democrazia interna cfr., da ultimo, BONINI, Francesco. La democrazia dei (nei) partiti: l'approccio dei costituenti. *DPCE Online*, n. 1, 2021, pp. 365-380.

34 La storia dei partiti italiani durante diversi decenni di vita repubblicana è dettagliatamente ricostruita da GALLI, Giorgio. *I partiti politici italiani (1943-2004)*. Milano: BUR, 2006.

sistema elettorale fondato sul collegio uninominale, già abbandonato al crepuscolo dello Stato liberale, venne soppiantato dal principio proporzionale con voto di lista che in breve tempo divenne uno dei più importanti capisaldi di tutto il sistema politico³⁵. I partiti contribuirono con le loro scelte politiche a creare le condizioni per la ricostruzione post-bellica e per uno sviluppo economico che negli anni tra il 1955 e il 1963 fu talmente impetuoso da far coniare agli economisti e agli storici le espressioni “boom” o “miracolo” economico.

Per decenni gli equilibri parlamentari e di governo furono in gran parte determinati dalla forza elettorale e dal radicamento sociale della Dc, un partito di centro che, oltre ad assicurare l'unità politica dei cattolici, era in grado di raccogliere buona parte del voto anticomunista e, grazie alla sua impostazione interclassista, di garantire un'ampia rappresentanza politica a interessi economici molto diversi tra loro. La formazione dei governi non ha mai potuto prescindere dalla sua presenza e, fino al 1981, questo partito è sempre stato il titolare della carica di Presidente del Consiglio dei Ministri. Paradossalmente, il sistema politico si caratterizzava per una marcata instabilità (decine di crisi di governo che si aprivano per i motivi politici più svariati; durata media di ciascun Esecutivo inferiore ad un anno, guidati da un gran numero di esponenti democristiani, ciascuno in nome di una “corrente”, cioè diverse declinazioni ideologiche e di potere organizzate all'interno del partito e in perenne lotta tra loro), ma nel quadro di una sostanziale stabilità delle coalizioni di governo (dapprima, la Dc con i partiti laici, e poi, a partire dagli anni '60, con l'ingresso in maggioranza dei Socialisti che nel frattempo avevano abbandonato la partnership con i Comunisti, giudicati ancora troppo legati a Mosca) e degli indirizzi politici del Paese, nel quadro della collocazione dell'Italia nel campo occidentale liberal-democratico e delle relative alleanze internazionali facenti capo alla super-potenza americana.

Il riferimento alla geopolitica è importante per interpretare le dinamiche più consuete del nostro sistema politico, le decisioni fondamentali che vennero prese nel corso dei decenni, la sua capacità di accompagnare per lungo tempo la modernizzazione della società italiana; insomma, per sottolineare le spinte propulsive ver-

³⁵ Cfr. CAROCCI, Giampietro. *Destra e sinistra nella storia d'Italia*. Roma-Bari: Laterza, 2002.

so il progresso economico e sociale di una nazione che era uscita umiliata e stremata dalla guerra. Ma è altrettanto importante per capire l'innescò della sua crisi. Quel sistema politico trovava il suo crinale principale nel rapporto tra i due grandi partiti di massa: Dc e Pci. Ora, come è noto, l'ultima parte degli anni Ottanta e l'inizio del decennio successivo determinarono la fine del blocco comunista imperniato sull'Unione Sovietica e questo evento epocale che chiuse il "secolo breve"³⁶ ebbe un impatto fortissimo sulla politica italiana. Il Pci, ovvero il partito comunista più forte, solido e autorevole presente nel mondo occidentale, pur avendo intrapreso da tempo, soprattutto con la segreteria di Enrico Berlinguer, un percorso di distacco critico dai regimi dell'Europa dell'Est e dalle loro nefaste pratiche liberticide, pagò a caro prezzo la sua perdurante appartenenza a quella famiglia ideologica. All'indomani della caduta del Muro di Berlino i suoi dirigenti dovettero annunciare in tutta fretta l'avvio di un processo di trasformazione che lo avrebbe portato a liberarsi di quel fardello, mutando radicalmente i fondamenti ideali, la struttura organizzativa e la denominazione del partito, per rivolgersi ad un orizzonte nuovo, ovvero quello delle sinistre socialdemocratiche occidentali. La fine del comunismo italiano non poteva non avere ripercussioni su tutto il panorama politico. Tutti gli altri partiti, e in particolare la Dc, già da tempo in crisi di credibilità e rappresentatività, non riuscirono a fare i conti con questa novità storica e non capirono che avrebbe finito per travolgere anche loro. La funzione anticomunista del partito architrave del sistema si era consumata, così come la necessità dell'unità politica dei cattolici. Nuove formazioni politiche cominciavano ad emergere e dalla società si levava una forte richiesta di cambiamento. In questo quadro, già di per sé complicato e denso di incognite, due eventi portarono la spallata definitiva a quel sistema politico tra il 1992 e il 1994: un'inchiesta della magistratura milanese per reati corruttivi che vide coinvolti quasi tutti i partiti e i loro leader; la trasformazione in senso maggioritario delle leggi elettorali dei due rami del Parlamento. Questo cambiamento istituzionale, cui si giunse attraverso la via referendaria intrapresa da un influente movimento riformatore sorto in contrapposizione alle inerzie della maggioranza della classe politica, corrispondeva

36 Secondo la celebre espressione dello storico inglese Eric Hobsbawm. Cfr. HOBBSAWM, Eric. *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*. London: Abacus, 1994.

all'idea secondo cui la proporzionale era il baluardo della conservazione di meccanismi istituzionali e prassi politiche che ormai erano state superati dagli eventi, mentre l'adozione di un sistema tendenzialmente maggioritario avrebbe innescato un processo di trasformazione delle forze politiche in senso bipolare, cioè verso una dialettica democratica più simile a quella di altri Paesi europei, senza le incrostazioni ideologiche che avevano tenuto bloccato il sistema politico italiano per ragioni, magari anche valide per molto tempo, ma che non esistevano più. Insomma, creare le condizioni per una democrazia dell'alternanza tra partiti o coalizioni omogenee alla guida del governo del Paese.

Oggi, a circa trent'anni di distanza da quel passaggio ad un nuovo sistema politico, fatto di coalizioni non sempre solide formate da partiti nuovi, spesso effimeri e personalistici, senza un radicamento storico e ideale, e che tuttavia, per qualche tempo ha effettivamente garantito un ricambio nel personale politico, l'emersione di nuovi leader (Silvio Berlusconi e Romano Prodi, in particolare) e un'alternanza tra forze politiche diverse, che bilancio possiamo trarre? Certamente articolato e problematico, senza colori netti e definiti, ma in cui a mio parere prevalgono gli aspetti negativi, soprattutto se si confrontano i risultati con le aspettative di coloro che avevano dato vita a quel movimento referendario. Da questo punto di vista, il giudizio storico non può che essere impietoso e coincidere con un sostanziale fallimento di quelle prospettive. All'abbattimento del vecchio sistema politico non ha fatto seguito la costruzione di una nuova forma di governo, intesa ovviamente in senso sostanziale, dotata di una forte valenza rappresentativa, capacità decisionale e prospettive ambiziose³⁷.

Al contrario, assistiamo proprio nella legislatura in corso alla conclamazione del fallimento di una trasformazione politica incentrata sulla riforma del sistema elettorale, che agli albori si presentava come un intervento radicale sulla forma di governo e che avrebbe dovuto avere una prospettiva di lunghissimo respiro, e che invece si è avvilita in una crisi di sistema per certi versi peggiore di quella che aveva portato a quei cambiamenti. Infatti, non si può non rilevare come il governo Draghi nasca sulle macerie di una

³⁷ Ampie riflessioni su queste tematiche si trovano in SGRÒ, Francesca. *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*. Padova: Cedam, 2014.

legislatura alquanto bizzarra, in cui il sistema dei partiti ha ripetutamente cercato soluzioni spregiudicate e di pronto utilizzo, fondate più su calcoli di convenienza immediata che sulla condivisione di progetti strategici, fallendo nel tentativo di assicurare stabilità e continuità, nonostante la sperimentazione di una strada mai battuta prima forse in nessun Paese a democrazia stabilizzata: affidare la guida dell'Esecutivo alla stessa persona pur mutando indirizzi programmatici, maggioranze parlamentari e compagini ministeriali³⁸. Un capolavoro di trasformismo che fin troppo scopertamente mostrava di avere il respiro corto e che ha finito per inghiottire se stesso.

Il discorso del Presidente Mattarella al Quirinale, la sera del conferimento dell'incarico a Mario Draghi, ha posto la parola fine su questi giochi di potere e ha chiamato in campo le "riserve della Repubblica", basti pensare al nuovo Presidente del Consiglio o alla ex Presidente della Corte Costituzionale (Marta Cartabia, nuovo Ministro della Giustizia). Una *extrema ratio* cui nella recente storia politica italiana si è già fatto ricorso più volte quando il sistema dei partiti è venuto meno ai suoi compiti essenziali. Il fatto che nella compagine governativa siano presenti un gran numero di esponenti politici dimostra semmai che i "due Presidenti" hanno ritenuto opportuno battere la strada della corresponsabilizzazione diretta delle forze politiche, per evitare lo sgradevole spettacolo dello scarico di responsabilità che i partiti misero in atto con il governo Monti, un Esecutivo composto di soli tecnici chiamato nel 2011, nel pieno di una crisi finanziaria che rischiava di far fallire lo Stato, a porre un argine alla situazione mettendo in sicurezza i conti del Paese con manovre economiche inevitabilmente impopolari ma salvifiche, come, per esempio, quella riguardante la riforma della pensioni.

Ebbene, le ragioni che ci hanno portato fin qui non sono affatto da ricercare in qualche vizio d'origine, nel carattere di un popolo o negli scherzi del destino. Questa sarebbe una lettura comoda e deresponsabilizzante per le élite politiche di questo

38 Il Presidente Giuseppe Conte ha guidato dapprima un Governo di coalizione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, e poi una compagine governativa che si reggeva sull'alleanza tra lo stesso Movimento 5 Stelle e il Partito Democratico, avversario acerrimo della Lega.

Paese. La parabola ha invece avuto un esito negativo a causa di scelte politiche precise, del prevalere di interessi particolari e consolidati, di incrostazioni sedimentate nella mentalità di ambienti influenti della classe dirigente, vecchia e nuova. La spia di queste responsabilità è riscontrabile nelle molteplici contraddizioni in cui il sistema è caduto negli ultimi tre decenni. Contraddizioni intercorrenti tra obiettivi dichiarati e strumenti concretamente utilizzati.

La prima riguardava proprio la funzione storica e la struttura giuridica dei referendum elettorali. Quei pronunciamenti popolari, intrinsecamente limitati sul piano tecnico-giuridico e inevitabilmente imperfetti sul piano politico, dovevano costituire solo un primo passo verso la democrazia competitiva. Al contrario, quei referendum vennero da subito interpretati come un punto d'arrivo, i cui risultati semmai andavano mitigati per tenere conto di talune supposte peculiarità italiane. E invece, l'indirizzo espresso dalla volontà popolare avrebbe dovuto trovare alcuni necessari completamenti in grado di traghettare in modo razionale, coerente e ordinato verso quel cambio di paradigma, così da costruire un sistema politico e istituzionale sufficientemente solido e duraturo³⁹. Innanzitutto, una riforma costituzionale che differenziasse il bicameralismo e rivisitasse le relazioni tra Parlamento e Governo in ottica maggioritaria: due condizioni indispensabili per il funzionamento della democrazia competitiva. Inoltre, una profonda revisione dei regolamenti parlamentari, il cui impianto, risalente al 1971, risentiva ancora troppo dell'impronta consociativa degli anni Settanta, nonostante le numerose modifiche apportate nel corso dei decenni, e in cui la regolamentazione della dialettica maggioranza/opposizione, a sua volta ingrediente centrale e imprescindibile di una democrazia alternante era quasi del tutto assente.

Queste sono le radici delle contraddizioni di un sistema politico che, da una parte, dichiarava di avere capito la lezione emersa dal profondo del Paese e, dall'altra, operava invece per sabotarne le conseguenze. In tempi più recenti, una parte importante dell'opinione pubblica ha ritenuto di poter uscire da queste difficoltà imprimendo una svolta elettorale in senso populista, premiando alle elezioni del 2018 forze politiche fortemente connotate

³⁹ Sul complicato intreccio tra legislazione elettorale e sistema dei partiti nella realtà italiana cfr. FROSINI, Tommaso Edoardo. *Forme di governo e partecipazione popolare*. Torino: Giappichelli, 2002.

in tal senso. Ma, appunto, i paradossi che stanno accompagnando la legislatura in corso dimostrano quanto sia stato illusorio questo tentativo. L'emersione di partiti antisistema, cioè di forze politiche che per contenuti, forme organizzative e modalità espressive sono difficilmente riconducibili alla normale dialettica politica e che in più occasioni si sono presentate con una connotazione fortemente antieuropeista, si è dimostrata inconcludente rispetto alla ricerca di strade percorribili ed efficaci per rispondere alle sfide imposte dalla globalizzazione e dalla crisi economica⁴⁰.

Il risultato finale, con cui oggi il nostro Paese si trova a fare i conti, è un deficit contemporaneamente di rappresentanza e governabilità da cui, nelle condizioni date, sarà molto difficile uscire in tempi ragionevoli e senza danni eccessivi⁴¹. Forse sarebbe il caso di ripensare completamente l'approccio su queste tematiche, lavorando soprattutto sulla ricostruzione di un rapporto realmente rappresentativo tra cittadini ed élite politiche, che invece rischia di essere definitivamente soppiantato da «*cleavage* diversi da quello partitico»⁴².

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Per concludere questa variegata indagine su forme di Stato e forme di governo attraverso la cruciale chiave di lettura della rappresentanza parlamentare e dei partiti politici, non si possono che riprendere gli interrogativi formulati all'inizio per verificare se gli elementi acquisiti ci consentono di abbozzare qualche risposta soddisfacente.

Il partito politico è stato un fattore decisivo per l'affermazione dello Stato democratico. Naturalmente questa affermazione, impegnativa ma non apodittica alla luce di quanto ricostruito e spiegato in precedenza, andrebbe contestualizzata e relativizzata: ogni

40 Su queste tematiche appaiono ancora d'attualità le considerazioni espresse da cfr. DOGLIANI, Mario. Ripensare lo stato: tra populismo e globalizzazione. Costituzione e antipolitica. *Democrazia e diritto*, n. 4, 2001, pp. 21-38; nonché da PINELLI, Cesare. Populismo e democrazia rappresentativa. *Democrazia e diritto*, n. 3-4, 2010, pp. 29-37.

41 Sul tema della ricerca delle condizioni per un rinnovamento dei partiti politici italiani possono essere ancora molto utili le acute considerazioni espresse da FISICHELLA, Domenico. *Istituzioni politiche. Struttura e pensiero*. Lungro di Cosenza: Marco Editore, 1999, pp. 100-120.

42 Così LUPO, Nicola. La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali. *Percorsi Costituzionali*, n. 1, 2017, p. 47.

esperienza statale ha presentato e presenta proprie peculiarità, in generale, sul piano dei caratteri della democrazia e, in particolare, in relazione alla forma-partito, al rapporto tra partiti e istituzioni, alla permeabilità della vita pubblica dall'ingerenza, talvolta indebita, dei partiti stessi. E tuttavia, la pregnanza della precedente affermazione permane in tutta la sua forza descrittiva perché non vi è dubbio che le masse popolari, con tutte le loro declinazioni, articolazioni e perfino contrapposizioni, abbiano avuto modo di entrare nella competizione democratica soprattutto grazie a questo strumento collettivo, che ha radici antiche ma che solo nel Ventesimo secolo ha trovato la sua consacrazione come fondamento imprescindibile della rappresentanza politica.

Ma proprio la storia del costituzionalismo ci dimostra quanto la vita dei popoli, delle istituzioni, delle formazioni sociali e degli individui, siano in continuo divenire e non presentino mai un approdo definitivo. Ogni forma di Stato è *naturaliter* "conservatrice", nel senso che investe molte energie per conservare le proprie istituzioni e i propri equilibri, per comporre nel modo che ritiene più opportuno i conflitti tra interessi divergenti. Questo istinto conservatore deve però confrontarsi sempre con le evoluzioni, le trasformazioni e talvolta le rivoluzioni. E allora, anche un caposaldo della nostra forma di Stato come il partito politico deve aprirsi al cambiamento proprio per assecondare le finalità dello spirito "conservatore" del sistema. Intendo dire che, allo stato delle cose, non esiste forma alcuna di credibile alternativa alla democrazia rappresentativa che sia in grado di difenderne i valori, di assicurarne le garanzie, di preservare i diritti. Le conquiste raggiunte dal costituzionalismo a partire dalla Seconda guerra mondiale in poi sono troppo preziose per metterle a repentaglio inseguendo fantasiose forme di democrazia diretta fondate sul voto elettronico, con la sostituzione della cabina elettorale con il personal computer o con lo smartphone. La democrazia è un rito collettivo che postula l'esistenza di una o più agorà: i luoghi della delega, della discussione, della votazione. In questo contesto, il luogo in cui si coagula la rappresentanza politica di una cittadinanza consapevole e attiva, il partito politico nel suo rapporto con le istituzioni democratiche, appare ancora irrinunciabile e, al tempo stesso, bisognoso di una rivisitazione proprio per continuare a svolgere un ruolo trainante anche nel Ventunesimo secolo.

Ma le pretese di una sostituzione della democrazia rappresentativa appaiono oggi solo velleitarie fughe verso un mondo favolistico e illusorio: l'illusione del populismo, appunto.

REFERENCES

AA.VV. *Costituzioni Comparate*. Torino: Giappichelli, 2017.

ACCARINO, Bruno. *Rappresentanza*. Bologna: il Mulino, 1999

AMATO, Giuliano; CLEMENTI, Francesco. *Forme di Stato e forme di governo*. Bologna: il Mulino, 2012.

BALDI, Gabriele; MAGAUDDA, Paolo. *Storia dei media digitali. Rivoluzione e continuità*. Roma-Bari: Laterza, 2014.

BALDINI, Gianfranco; PAPPALARDO, Adriano. *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Laterza, 2004.

BOGNETTI, Giovanni. *La divisione dei poteri*. Milano: Giuffrè, 2001.

BONFIGLIO, Salvatore. *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*. Bologna: il Mulino, 2013.

BONINI, Francesco. La democrazia dei (nei) partiti: l'approccio dei costituenti. *DPCE Online*, n. 1, 2021, pp. 365-380.

CAPOZZI, Eugenio. *Il sogno di una costituzione. Giuseppe Maranini e l'Italia del Novecento*. Bologna: il Mulino, 2008.

DE RITA, Giuseppe; GALDO, Antonio. *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*. Torino: Einaudi, 2018.

DOGLIANI, Mario. Ripensare lo stato: tra populismo e globalizzazione. Costituzione e antipolitica. *Democrazia e diritto*, n. 4, 2001, pp. 21-38.

ERIKSEN, Thomas H. *Fuori controllo. Un'antropologia del cambiamento accelerato*. Torino: Einaudi, 2017.

FISICHELLA, Domenico. *La rappresentanza politica*. Roma-Bari: Laterza, 1996.

FISICHELLA, Domenico. *Istituzioni politiche. Struttura e pensiero*. Lungro di Cosenza: Marco Editore, 1999

FISICHELLA, Domenico. *Dal Risorgimento al Fascismo. 1861-1922*. Roma: Pagine, 2019.

FISICHELLA, Domenico. *Dittatura e Monarchia. L'Italia tra le due guerre*. Roma: Pagine, 2019.

FROSINI, Tommaso Edoardo. *Forme di governo e partecipazione popolare*. Torino: Giappichelli, 2002.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press, 1992.

GALLI, Giorgio. *I partiti politici italiani (1943-2004)*. Milano: BUR, 2006.

GHISALBERTI, Carlo. *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*. Roma-Bari: Laterza, 2005.

HOBBSAWM, Eric. *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*. London: Abacus, 1994.

HORST, Heather A. and MILLER, Daniel (eds.). *Digital Anthropology*. London: Taylor & Francis Ltd, 2012.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster, 1996.

LUPO, Nicola. La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali. *Percorsi Costituzionali*, n. 1, 2017, pp. 37-52.

MARTINELLI, Claudio. *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*. Bologna: il Mulino, 2014.

MARTINELLI, Claudio. *Le radici del costituzionalismo. Idee, istituzioni e trasformazioni dal Medioevo alle rivoluzioni del XVIII secolo*. Torino: Giappichelli, 2016.

MARTINELLI, Claudio. Le dinamiche della British Constitution alla luce delle regole democratiche interne ai partiti. *DPCE Online*, n. 1, 2021, pp. 503-513.

MÉNY, Yves; SUREL, Yves. *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*. Paris: Fayard, 2000.

MICHELS, Robert. *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Stuttgart: Leipzig, 1911.

MORTATI, Costantino. *Le forme di governo*. Padova: Cedam, 1973.

MUDDE, Cas; ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (eds.). *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

MÜLLER, Jan-Werner. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

PHILLIPS, John A. and WETHERELL, Charles. The Great Reform Bill of 1832 and the Rise of Partisanship. *The Journal of Modern History*, vol. 63, n. 4 (December) 1991, pp. 621-646.

PINELLI, Cesare. Populismo e democrazia rappresentativa. *Democrazia e diritto*, n. 3-4, 2010, pp. 29-37.

ROMEO, Rosario. *Vita di Cavour*. Roma-Bari: Laterza, 2004.

SCIROCCO, Alfonso. *L'Italia del Risorgimento*. Bologna: il Mulino, 1993.

SGRÒ, Francesca. *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*. Padova: Cedam, 2014.

TORRE, Alessandro (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*. Padova: Cedam, 2020.

VOLPI, Mauro. *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*. Torino: Giappichelli, 2016.

ZANON, Nicolò. *Il libero mandato parlamentare*. Milano: Giuffrè, 1991

LA VIA ITALIANA ALLA DEMOCRAZIA DIRETTA E DIGITALE

THE ITALIAN WAY TO DIRECT AND DIGITAL DEMOCRACY

O PERCORSO ITALIANO PARA A DEMOCRACIA DIRETA E DIGITAL

*Giovanni Di Cosimo **

RIASSUNTO

L'articolo tratta della preferenza per la democrazia diretta rispetto alla democrazia rappresentativa, che caratterizza l'azione del partito italiano MoVimento 5 Stelle. Questa concezione ha portato a due proposte di modifica costituzionale e all'adozione di un originale modello organizzativo. Il movimento politico ha proposto di modificare la Costituzione repubblicana per introdurre una forma di iniziativa popolare propositiva e per ridurre il numero dei parlamentari. L'articolo evidenzia gli aspetti controversi di entrambe le proposte. La preferenza per la democrazia diretta è anche alla base dell'organizzazione del movimento politico. Si tratta di un modello di partito digitale, che promette di realizzare una forma di democrazia diretta digitale, che però nella sua concreta applicazione ha evidenziato diverse criticità.

Parole chiave: Partiti politici; Democrazia diretta; Democrazia digitale; Metodo democratico; Democrazia rappresentativa.

ABSTRACT

The essay deals with the preference for direct democracy over representative democracy, which characterizes the action of the Italian party MoVimento 5 Stelle. This conception led to two

* Professore ordinario di diritto costituzionale. Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata. Contributo realizzato nell'ambito del PRIN 2017 *Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law* (SE.CO.R.E TECH). Articolo aggiornato al 4 giugno 2021.

proposals for constitutional changes. The political movement has proposed to modify the Constitution to introduce a form of proactive popular initiative and to reduce the number of parliamentarians. The article highlights the controversial aspects of both proposals. The preference for direct democracy is also the basis of the digital party model adopted by the movement, which in its concrete application has highlighted several critical issues.

Keywords: Political parties; Direct democracy; Digital democracy; Democratic method; Representative democracy.

RESUMO

O artigo trata da preferência pela democracia direta à democracia representativa, o que caracteriza a ação do partido italiano MoVimento 5 Stelle. Essa concepção deu origem a duas propostas de mudanças constitucionais. O movimento político propôs modificar a Constituição para introduzir uma forma de iniciativa popular proativa e reduzir o número de parlamentares. O artigo destaca os aspectos polêmicos de ambas as propostas. A preferência pela democracia direta também está na base do modelo partidário digital adotado pelo movimento, que em sua aplicação concreta tem destacado várias questões críticas.

Palavras-chave: Partidos políticos; Democracia direta, Democracia digital; Método democrático; Democracia representativa.

1. INTRODUZIONE

Nell'ampio panorama dei partiti italiani, il "MoVimento 5 Stelle" si caratterizza per una visione che antepone la democrazia diretta alla democrazia rappresentativa. Anche recentemente, il fondatore Giuseppe Grillo, che ha tuttora un ruolo fondamentale nel tracciare la linea politica del movimento politico², ha affermato di non credere più nella democrazia rappresentativa, ma solo in quella diretta esercitata a mezzo di referendum popolari; ha definito "zoppicante"

² La centralità della figura di Grillo assimila il movimento politico ai cosiddetti "partiti personali" (BIORCIO, Roberto, Le tre ragioni del successo del MoVimento 5 stelle. *Comunicazione politica*, 1/2013).

la democrazia rappresentativa, e ha suggerito di estrarre a sorte i rappresentanti, piuttosto che votarli³.

A questa concezione che preferisce la democrazia diretta alla democrazia rappresentativa si collegano importanti conseguenze a carico del sistema politico-istituzionale italiano, non fosse altro perché il MoVimento 5 Stelle è **risultato** il partito più votato alle ultime elezioni del marzo 2018. Da un lato, il movimento politico si è fatto promotore di due modifiche costituzionali, una delle quali è giunta in porto nel settembre 2020; dall'altro, ha adottato una struttura organizzativa sensibilmente diversa rispetto a quella degli altri partiti politici.

2. INIZIATIVA POPOLARE PROPOSITIVA

La preferenza per la democrazia diretta è **alla base della proposta** presentata nell'attuale XVIII legislatura di introdurre una forma di iniziativa popolare delle leggi rinforzata, modificando l'art. 71 della Costituzione repubblicana. Il meccanismo descritto nel disegno di legge costituzionale n. 1089 contempla due ipotesi⁴. La prima: se il Parlamento non approva la proposta popolare entro 18 mesi, il testo viene sottoposto a referendum; in caso di esito positivo la proposta diventa legge. La seconda: se il Parlamento approva la proposta popolare con modifiche sostanziali, i promotori possono chiedere che si svolga il referendum sul loro testo: se vincono, diventa legge la proposta popolare, se perdono, viene promulgato il testo del Parlamento, che nel frattempo resta sospeso.

3 Intervento alla tavola rotonda *Ideas for a new world* organizzata dal presidente del Parlamento europeo, 23 settembre 2020 (per una sintesi cfr. Grillo: "Credo nella democrazia diretta, non nel Parlamento. Gli eletti? Meglio se estratti a sorte". E difende Rousseau. *la Repubblica*, 23 settembre 2020; sul tema cfr. anche La democrazia va rifondata. *Corriere della Sera – La Lettura*, 23 giugno 2013, intervista a Gianroberto Casaleggio).

4 Sul tema cfr. SALERNO, Giulio M. L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019; LUCIANI, Massimo. Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019; CARNEVALE, Paolo. A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019; CHELI, Enzo. Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019; MALVICINI, Massimiliano. Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione. *federalismi.it*, n. spec. 3/2019; ANZON DEMMIG, Adele. L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale *in itinere*. *Forumcostituzionale.it*, 22 marzo 2019; DE SIERVO, Ugo. Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019; MORRONE, Andrea. L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa? *federalismi.it*, n. 23/2018.

Questa proposta presenta diversi aspetti controversi (e ciò spiega perché, dopo l'approvazione in prima lettura intervenuta nel febbraio 2019, si sia arenata in Parlamento).

In primo luogo, il meccanismo è alquanto contorto, considerato oltretutto che contempla un giudizio di ammissibilità del referendum da parte della Corte costituzionale, la quale inoltre deve dichiarare se la legge parlamentare non può essere promulgata per contrasto con il nuovo art. 71 della Costituzione, dichiarazione preceduta dall'intervento di un "organo terzo" il cui compito è misurare l'entità delle modifiche apportate in sede di approvazione parlamentare della proposta popolare.

In secondo luogo, sorgono molti dubbi interpretativi: il potere dei promotori di rinunciare all'iniziativa comporta la possibilità di negoziare i contenuti della legge parlamentare? Il *quorum* previsto, ossia un quarto degli aventi diritto al voto, è adeguato, visto che la volontà di una percentuale così ridotta del corpo elettorale porta a una legge che vincola tutti? Cosa accade delle proposte di legge precedenti all'iniziativa popolare e vertenti sullo stesso oggetto, che in corso d'opera vengano approvate definitivamente dal Parlamento?

In terzo luogo, ed è l'aspetto più critico, la modifica costituzionale incide sul ruolo del Parlamento che ne risulta indebolito. La proposta mira ad introdurre una nuova forma di referendum che non si limita a correggere la democrazia rappresentativa come fanno gli istituti referendari disciplinati dal testo originario della Costituzione, ma determina una prevalenza della democrazia diretta sulla democrazia rappresentativa⁵.

3. RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI

Nell'attuale XVIII legislatura, il Movimento 5 Stelle si è inoltre fatto promotore di una revisione del testo costituzionale volta a ridurre il numero dei parlamentari (legge cost.le 1/2020). Dopo i vari passaggi parlamentari previsti dal procedimento di revisione costituzionale, l'ultimo passo è coinciso col referendum costituzionale del settembre 2020. Una maggioranza di circa il 70% degli elettori

⁵ D'AMICO, Marilisa. Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della Corte costituzionale. *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

si è espressa a favore della riforma costituzionale e quindi, dalla prossima legislatura, la rappresentanza parlamentare si riduce di più un terzo (il numero dei senatori eletti passa da 315 a 200, ed il numero dei deputati scende da 630 a 400).

Secondo la relazione al disegno di legge costituzionale la riduzione del numero dei parlamentari consentirebbe di raggiungere due obiettivi. Il primo obiettivo è diminuire i costi della politica. Bisogna dire con chiarezza che questa motivazione non convince, per la semplice ragione che le istituzioni democratiche hanno bisogno di risorse per funzionare. Oltretutto, per limitare i costi sarebbe stato sufficiente diminuire l'entità degli emolumenti dei parlamentari, che è prevista da una legge, senza incidere sulla struttura del Parlamento, che invece è codificata dal testo della Costituzione. Anche perché le modifiche costituzionali provocano importanti effetti sistemici. In questo caso, il taglio lineare del numero dei parlamentari altera gli equilibri nel collegio per l'elezione del Presidente della Repubblica, visto che a fronte della drastica riduzione della componente costituita dai parlamentari, resta ferma la dimensione della componente dei delegati regionali.

Il secondo obiettivo è aumentare l'efficienza dei lavori parlamentari. Ma il punto è che incidere sul numero dei parlamentari di per sé non migliora il processo decisionale. A questo fine servirebbero ben altre riforme, cominciando dalle regole dei regolamenti parlamentari sui gruppi, sulle commissioni, sulle procedure. E soprattutto bisognerebbe rivedere il bicameralismo paritario che, rallentando i lavori, è la principale causa del cattivo funzionamento della macchina parlamentare. Solo differenziando i compiti delle due camere si può sperare di aumentare in misura significativa l'efficienza delle procedure parlamentari.

In realtà, esiste una ragione più profonda che spiega la riforma. Il movimento ha concepito la riduzione del numero dei parlamentari coerentemente con la cultura politica di stampo populistico che lo caratterizza⁶. Una riforma di questo tipo nasce dalla volontà di punire i parlamentari e la detestata classe politica; è espressio-

6 FERRAJOLI, Luigi. Democrazia e populismo. *RivistaAIC*, n. 3/2018; MANETTI, Michela. Costituzione, partecipazione democratica, populismo. *RivistaAIC*, n. 3/2018; FUSARO, Carlo. L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa. *Forumcostituzionale.it*, 26 agosto 2019.

ne di un sentimento antiparlamentare che si alimenta degli stessi argomenti che motivano la preferenza per la democrazia diretta⁷.

Anche per questa riforma esiste dunque un collegamento con la concezione che preferisce la democrazia diretta alla democrazia rappresentativa⁸. Per quanto il risultato finale appaia da questo punto di vista contraddittorio, dato che ogni parlamentare rappresenterà un numero maggiore di elettori, e quindi la riduzione del loro numero finisce paradossalmente col rafforzare il principio rappresentativo, che la riforma altera in senso oligarchico⁹.

Più in generale, il taglio lineare dei parlamentari è **parte di un disegno** più vasto o che comprende l'iniziativa popolare propositiva e l'introduzione del vincolo di mandato¹⁰. Nel loro insieme, queste tre riforme concepite dal movimento fanno seguito a un giudizio molto critico sulla democrazia parlamentare alla quale viene preferita la democrazia diretta.

4. PARTITO DIGITALE

La visione che antepone la democrazia diretta a quella rappresentativa è **alla base anche dell'assetto** organizzativo che

7 ALGOSTINO, Alessandra. Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia. *Forumcostituzionale.it*, 30 settembre 2019; ALGOSTINO, Alessandra. Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto. *Questione giustizia*, 10 febbraio 2020; COSTANZO, Pasquale. Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari. *Consulta online*, n. 1/2020; SALMONI, Fiammetta. Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi. *RivistaAIC*, n. 4/2020; MANETTI, Michela. La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni. *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020; TRIPODINA, Chiara. Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale. *Osservatorio costituzionale*, 3/2020.

8 Del resto, lo afferma chiaramente al momento della presentazione del progetto di legge, nell'ottobre 2018, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta: «Con le riforme sulla democrazia diretta affermiamo un principio sacrosanto: è il popolo l'organo politico più qualificato»; «è sulla democrazia diretta che fondiamo la terza repubblica: il cambiamento nasce e si realizza con queste riforme» (FRACCARO, Riccardo. Le Riforme del cambiamento: più democrazia e meno poltrone, *Conferenza stampa*, 2 ottobre 2018, www.riformeistituzionali.gov.it).

9 PALLANTE, Francesco. *Contro la democrazia diretta*. Torino, 2020.

10 Il movimento ha presentato al Senato una proposta per modificare l'art. 67 della Costituzione in questi termini: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni con il vincolo di mandato popolare. I deputati e i senatori che nel corso della legislatura si iscrivono ad un gruppo parlamentare diverso da quello per cui sono stati eletti sono dichiarati decaduti ed incandidabili» (corsivo aggiunto; disegno di legge costituzionale n. 2759 del 23 marzo 2017). Cfr. GRASSO, Giorgio, Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle. *Osservatorio costituzionale*, 2/2017; RINALDI, Elena. Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari. *Costituzionalismo.it* n. 2/2017; SCUTO, Filippo. I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle". *Federalismi.it*, n. 13/2018; RINALDI, Elena. Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione. *Gruppodipisa.it*, n. 2/2019; DE TULLIO, Maria Francesca, Partecipazione e mandato rappresentativo nel progetto della XVIII legislatura. *Gruppodipisa.it*, n. 1/2019.

il movimento si è dato. Lo statuto del movimento politico assegna importanti poteri agli iscritti e indica lo strumento con cui tali poteri vanno esercitati.

Per quanto riguarda i poteri, spettano agli iscritti l'elezione del comitato direttivo, che dopo la modifica statutaria del febbraio 2021 ha preso il posto del capo politico, e di altri organi interni (il garante, il comitato di garanzia, il collegio dei probiviri); la scelta dei candidati alle elezioni e del programma elettorale; l'approvazione di proposte di legge; la possibilità di sfiduciare il comitato direttivo su proposta del garante (art. 4 intitolato "Democrazia diretta e partecipata" dello statuto dell'associazione "MoVimento 5 Stelle").

Per quanto riguarda lo strumento, il partito scommette sulle potenzialità della rete internet. In particolare, la disposizione di apertura dello statuto prevede che le consultazioni degli iscritti e le votazioni si svolgano attraverso una piattaforma digitale che, dunque, occupa un posto fondamentale nell'architettura organizzativa del partito, e il cui controllo è di importanza strategica. La stessa disposizione statutaria indica a questo fine la "piattaforma Rousseau"¹¹. Si tratta di una piattaforma digitale appartenente all'associazione Rousseau, che ha lo scopo «di promuovere lo sviluppo della democrazia digitale nonché di coadiuvare il "MoVimento 5 Stelle"» (art. 4.1 statuto dell'associazione Rousseau). Ciò significa che il partito, pur considerando la rete internet e gli strumenti informatici come la dimensione naturale per l'esercizio dell'attività politica, non è titolare di una propria piattaforma digitale, ma ne utilizza una che appartiene a un altro soggetto giuridico. Per questa ragione la citata disposizione dello statuto stabilisce che il partito deve stipulare un accordo con l'associazione Rousseau.

Per mezzo di consultazioni nella piattaforma Rousseau gli iscritti al partito hanno assunto una serie di rilevanti decisioni politiche, motivo per cui possiamo collocare questo modello organizzativo nell'orizzonte concettuale della democrazia digitale che promette di potenziare gli istituti della democrazia diretta¹². Si può dire che con

11 «Gli strumenti informatici attraverso i quali l'associazione si propone di organizzare le modalità telematiche di consultazione dei propri iscritti (...) nonché le modalità di gestione delle votazioni, (...) saranno quelli di cui alla cd. "Piattaforma Rousseau", mediante appositi accordi da stipularsi con l'Associazione Rousseau» (art. 1).

12 AINIS, Michele. Democrazia digitale. *Rassegna parlamentare*, n. 2/2013; SIMONCINI, Andrea. Sovranità e potere nell'era digitale, in Frosini, Pollicino, Apa, Bassini (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Firenze, 2017; CIARLO, Pietro. Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete. *RivistaAIC*, n.

questa esperienza abbia fatto la sua comparsa sulla scena politica italiana la tipologia del *partito digitale*¹³.

L'ultima importante decisione presa dagli iscritti sulla piattaforma è stato il via libera al Governo Draghi, nato nel febbraio 2021 per gestire l'emergenza sanitaria e per attuare un vasto piano di riforme finanziato con ingenti fondi europei. In precedenza, gli iscritti hanno approvato nel maggio 2018 l'accordo dal quale è sortito il Governo Conte, il primo dell'attuale XVIII legislatura. E nel settembre 2019 hanno avallato la nascita del secondo Governo Conte frutto di un accordo di segno politico assai diverso.

Sempre per mezzo della piattaforma Rousseau nel settembre 2017 è stato scelto il capo politico. Come accennato, con un successivo voto nel febbraio 2021 gli iscritti hanno deciso di abolire la figura del capo politico e di sostituirla con un organo collegiale, il comitato direttivo composto da cinque membri, della durata di tre anni, al cui interno a rotazione annuale uno dei componenti funge da legale rappresentante.

5. PIATTAFORMA ROUSSEAU

Negli ultimi anni i partiti politici italiani hanno conosciuto una profonda trasformazione¹⁴. In particolare, l'adozione degli strumenti digitali ha cambiato la tradizionale struttura organizzativa¹⁵. Inoltre, ha portato a nuove forme di comunicazione politica: grazie ai *social media* i leader di partito hanno stabilito un contatto diretto e costante con cerchie di sostenitori¹⁶. Ne è risultato ridimensionato il ruolo dei

2/2018; COSTANZO, Pasquale. La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso). *Diritto pubblico*, n. 1/2019; D'ATENA, Antonio. Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale. *RivistaAIC*, n. 2/2019; AA. VV., Le sfide della democrazia digitale, Forum della Rivista del Gruppo di Pisa, *Gruppodipisa.it*, n. 3/2019; GALLO, Franco. Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione. *RivistaAIC*, n. 1/2020.

13 GERBAUDO, Paolo. *The Digital Party. Political Organization and Online Democracy*, London, 2019.

14 ALGOSTINO, Alessandra. Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico. *Nomos. Le attualità nel diritto* n. 3/2015; PICCIO, Daniela R. La scommessa democratica dei partiti in trasformazione. *Costituzionalismo.it* n. 3/2015; GORLANI, Mario. *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017; COSSIRI, Angela. *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018; DE FIORES, Claudio, Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi. *Costituzionalismo.it* n. 1/2018.

15 RIVERA Ilaria. La rete, i populismi e i partiti politici 2.0. *Informatica e diritto*, n. 1-2/2017.

16 Ma da un punto di vista più generale, bisogna tener conto che il rapporto fra partiti ed elettori è cambiato, l'elettorato è divenuto più mobile (il fenomeno è descritto con la categoria della "democrazia del pubblico" da MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*, New York, 1997).

quadri intermedi del partito, e accresciuta la dinamica plebiscitaria che ormai caratterizza il sistema politico¹⁷.

Apparentemente il modello del Movimento 5 stelle va in direzione opposta, dato che i poteri principali sono esercitati direttamente dagli iscritti per mezzo della piattaforma Rousseau. In astratto si tratta di una formula che consente di aumentare considerevolmente il potere della base rispetto ai vertici del partito; di una frontiera avanzata sulla via della democrazia diretta e digitale, È una soluzione organizzativa che sollecita il coinvolgimento consapevole degli iscritti e quindi accresce la qualità della partecipazione politica; una delle forme di coinvolgimento dei cittadini tipiche dell'*e-democracy*.

Tuttavia, sull'altro piatto della bilancia bisogna considerare che la piattaforma è gestita da poche persone, essenzialmente il presidente dell'associazione Rousseau al quale l'art. 1 dello statuto affida la gestione della consultazione degli iscritti e delle votazioni online. Ciò implica il rischio di un controllo molto penetrante sull'organizzazione proprio in riferimento a funzioni della massima delicatezza come la selezione dei dirigenti e dei candidati alle elezioni. Non a caso nel dicembre 2017 il Garante per la privacy ha rilevato alcune criticità in relazione alla riservatezza delle operazioni di voto, dato che la piattaforma associa a ogni voto espresso il numero di telefono dell'iscritto, con la conseguenza che i gestori sono in grado di controllare come votano gli iscritti. Secondo il Garante «sarebbe necessario che il sistema di e-voting venisse riconfigurato in modo da minimizzare i rischi per i diritti e per le libertà delle persone fisiche, (...) prevedendo la cancellazione o la trasformazione in forma anonima dei dati personali trattati (laddove per specifiche esigenze fossero presenti), una volta terminate le operazioni di voto. A tale scopo andrà modificato lo schema del database laddove prevede l'utilizzo del numero telefonico dell'iscritto in connessione ai voti elettronici espressi» (parere del 21 dicembre 2017).

17 Nella rete i seguaci del singolo leader tendono a interagire soltanto fra di loro, all'interno di *filter bubble*, secondo il modello di quella che viene definita *bubble democracy* (cfr. PITRUZZELLA, Giovanni. La libertà di informazione nell'era di internet. *Medialaw*, n. 1/2018; D'ATENA, Antonio. Tensioni e sfide della democrazia. *RivistaAIC*, n. 1/2018; MIRZIA, Bianca. La *filter bubble* e il problema dell'identità digitale. *Medialaw*, n. 2/2019; SPADARO, Ignazio. Contrasto alle fake news e tutela della democrazia. *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019; MARCHETTI, Gloria. Le *fake news* e il ruolo degli algoritmi. *Medialaw*, n. 1/2020; DI COSIMO, Giovanni. Sviluppi del governo parlamentare. *RivistaAIC*, n. 2/2020; SAMMITO, Fabio; SICHERA, Giorgio. L'informazione (e la disinformazione) nell'era di internet: un problema di libertà. *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021).

Altro fattore critico è l'adozione di un software a "codice chiuso" che non consente verifiche esterne sulla regolarità delle votazioni. Inoltre, non bisogna trascurare che le decisioni da sottoporre a ratifica da parte degli iscritti sono prese dal capo politico, solitamente in assenza di un autentico dibattito interno.

Un successivo provvedimento del Garante del 4 aprile 2019 rileva che la piattaforma Rousseau non garantisce adeguatamente la protezione dei dati personali durante le operazioni di voto¹⁸. Secondo il Garante «la piattaforma Rousseau non gode delle proprietà richieste a un sistema di e-voting, come descritte, per esempio, nel documento "E-voting handbook - Key steps in the implementation of e-enabled elections" pubblicato dal Consiglio d'Europa a novembre 2010 e nel documento "Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting" adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 14 luglio 2017, che prevedono la protezione delle schede elettroniche e l'anonimato dei votanti in tutte le fasi del procedimento elettorale elettronico». La piattaforma «non appare in grado, tra l'altro, né di prevenire gli eventuali abusi commessi da addetti interni (...), né di consentire l'accertamento a posteriori dei comportamenti da questi tenuti, stante la limitata efficacia degli strumenti di tracciamento delle attività».

6. DIVORZIO

Come si vede, l'esperienza della piattaforma Rousseau è stata fin qui ambivalente: se da un lato ha favorito la partecipazione politica dei cittadini, dall'altro il suo controllo nelle mani di poche persone ha comportato una serie di rilevanti criticità. A ciò si è aggiunto un problema di natura diversa. Il modello previsto dallo statuto presuppone che i due soggetti, il Movimento 5 Stelle e l'associazione Rousseau, siano concordi. Invece a un certo punto sono insorti gravi contrasti sia per ragioni finanziarie (la piattaforma vanta crediti ingenti nei confronti dei parlamentari del movimento), sia per ragioni politiche (il Presidente dell'associazione Rousseau è vicino alla posizione di un gruppo di parlamentari espulsi perché non hanno votato la fiducia al Governo Draghi).

¹⁸ ROSINI, Monica. Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano. *RivistaAIC*, n. 1/2021.

Nel maggio 2021 la contrapposizione finisce davanti a un giudice. Nel corso di un procedimento intentato da un consigliere regionale contro l'espulsione decretata nei suoi confronti, la Corte d'appello di Cagliari rileva che il partito è privo di un rappresentante legale perché ancora non è stato insediato il comitato direttivo, ed è scaduto il mandato del capo *ad interim*. In effetti, l'insediamento del comitato direttivo è stato congelato dalla volontà manifestata da Grillo, che è il garante del movimento, di attribuire la leadership all'ex Presidente del consiglio Conte. Questo episodio determina un cortocircuito del modello basato sulla partecipazione degli iscritti a mezzo della piattaforma digitale, perché l'investitura del nuovo capo non è stata ancora ratificata da un voto degli iscritti sulla piattaforma e, ancor prima, non è stato modificato lo statuto per reintrodurre la figura del capo politico.

Il quadro si complica ulteriormente quando il capo designato, Giuseppe Conte, dichiara di aver preso contatti con una nuova piattaforma destinata a sostituire Rousseau, e di aver predisposto un nuovo statuto che reintroduce la figura del capo politico. Di conseguenza intima all'associazione Rousseau di consegnarli la lista degli iscritti, necessaria per procedere sulla nuova piattaforma al voto che, fra l'altro, ne dovrebbe ufficializzare il ruolo di capo politico. Tuttavia, la piattaforma Rousseau rifiuta di trasferire gli elenchi degli iscritti invocando la circostanza, rilevata dalla Corte d'appello, che allo stato delle cose manca un vertice formalmente legittimato.

A seguito di un ricorso del capo designato, il Garante per la privacy ha intimato all'Associazione Rousseau di consegnare al «Movimento titolare del trattamento, nelle forme e secondo le modalità indicate dallo stesso, tutti i dati personali degli iscritti al Movimento medesimo, di cui l'Associazione sia responsabile del trattamento» (provvedimento del 1° giugno 2021). Ma già l'Associazione Rousseau annuncia una contromossa: il suo Presidente chiede al Garante che indichi con precisione la persona, avente la qualifica di titolare e rappresentante legale del movimento, alla quale consegnare i dati, «dal momento che invece le aule di tribunale hanno sancito che il Movimento 5 Stelle non ha questa figura in questo momento»¹⁹.

¹⁹ CASALEGGIO, Davide. Risolviamo i problemi. Nel modo giusto. *Ilblogdellestelle.it*, 1° giugno 2021.

Ad oggi non sappiamo come finirà la controversia fra il movimento politico e l'associazione Rousseau. Ma comunque **è già chiaro che nell'applicazione pratica il modello adottato dal movimento** politico ha evidenziato significative contraddizioni, tanto da far dubitare della bontà della strada intrapresa. I fin dei conti, tanto l'episodio del divorzio fra il partito e l'associazione Rousseau, quanto l'opacità che contraddistingue la gestione della piattaforma, rimandano all'irrisolto problema della democrazia interna dei partiti.

7. DEMOCRAZIA INTERNA

Tutto nasce dal fatto che la Costituzione italiana non stabilisce regole certe sulla democrazia interna ai partiti²⁰. L'art. 49 prevede soltanto un limite relativo all'attività esterna dei partiti, che devono rispettare il metodo democratico nel concorrere a determinare la politica nazionale. Eppure, è chiaro che le vicende interne ai partiti impattano sulla qualità del gioco democratico e quindi rilevano dal punto di vista costituzionale. In altre parole, non è costituzionalmente indifferente se viene favorita o meno la partecipazione dei cittadini, se sono rispettati i diritti delle minoranze interne, se le espulsioni e le ammissioni avvengono nel rispetto delle regole statutarie.

Questo spiega perché si discuta da tempo dell'opportunità di integrare in via legislativa l'art. 49 della Costituzione allo scopo di preservare la democrazia interna. Si confrontano posizioni diverse. Da un lato, si teme che sarebbe un modo per ingessare i partiti, la cui natura di soggetti della società civile svanirebbe, e si osserva che la Costituzione prevede espressamente un obbligo di «ordinamento interno a base democratica» per i soli sindacati. Dall'altro, si ritiene che l'integrazione legislativa sia necessaria per tutelare efficacemente i diritti degli iscritti, anche in considerazione delle ambiguità dell'art. 49 della Costituzione.

20 ROSSI, Emanuele. *La democrazia interna nei partiti politici*, *RivistaAIC*, n. 1/2011; POGGI, Anna Maria. *La democrazia nei partiti*. *RivistaAIC*, n. 4/2015; SCUTO, Filippo, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017; PELLIZZONE, Irene. *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?* *Gruppodipisa.it*, n. 1/2020; CURRERI, Salvatore. *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*. *DPCE online*, n. 1/2021; BELLOMO, Gianluca. *Metodo democratico, partiti politici, nuove tecnologie e basi giuridiche per il trattamento dei dati personali: alcuni spunti di riflessione*. *DPCE online*, n. 1/2021; ORRÙ, Romano. «Il “metodo democratico” nei partiti»: alcune considerazioni di contesto. *DPCE online*, n. 1/2021.

Sta di fatto che il legislatore non ha finora approvato una legge generale sui partiti con regole puntuali sulla democrazia interna. Ha modificato più volte la disciplina applicabile ai partiti, ma sempre con interventi settoriali che non risolvono davvero la questione della democrazia interna²¹.

8. CONCLUSIONI

Come s'è visto, entrambe le modifiche costituzionali proposte dal MoVimento 5 stelle muovono dal presupposto che la democrazia diretta sia preferibile alla democrazia rappresentativa. Più precisamente, mirano a rafforzare gli strumenti di democrazia diretta a discapito del circuito della democrazia rappresentativa. Con la discutibile conseguenza di indebolire il ruolo del Parlamento già insidiato dal forte protagonismo del Governo soprattutto sul piano della produzione normativa.

Sempre la preferenza per la democrazia diretta è alla base del modello organizzativo che il movimento ha adottato. Tutti i partiti si avvalgono ormai della rete internet, e in particolare dei *social media*, per svolgere attività di fondamentale importanza a partire dalla comunicazione politica. Il modello del MoVimento 5 Stelle è peculiare perché concepisce l'utilizzo degli strumenti digitali a favore della base del partito piuttosto che dei vertici. Infatti, tramite una piattaforma digitale gli iscritti possono decidere su aspetti assai rilevanti come la selezione delle candidature, la scelta del capo politico e degli organi, il sostegno ai governi.

Eppure, l'impressione è che ciò non abbia aumentato in maniera significativa la trasparenza dei processi decisionali e non abbia realmente garantito una maggiore democrazia interna²². Piuttosto, ha contribuito a concentrare il potere nelle mani di pochi, il capopartito e chi gestisce la piattaforma, che è, né più né meno, l'effetto della trasformazione digitale degli altri partiti politici²³. Sulla carta il modello assegna agli iscritti poteri significativi da esercitare

21 Nel 2012 il legislatore approva alcune norme sul finanziamento dei partiti che incidono anche sull'organizzazione interna e sul contenuto degli statuti; successivamente una legge del 2014 contiene nel titolo un richiamo al requisito della "democraticità dei partiti" e una del 2019 detta regole sul tema della trasparenza e sul controllo dei partiti.

22 MAURO, Ezio, Il destino del populismo. *La Repubblica*, 31 maggio 2021.

23 DI COSIMO, Giovanni. Personale e digitale. Le metamorfosi del partito. *Forumcostituzionale.it*, 17 gennaio 2019.

per mezzo di una piattaforma digitale, ma nella realtà assegna nuovi insidiosi poteri ai vertici del partito²⁴. Insomma, almeno fino a questo momento, il modello della democrazia *diretta e digitale* ha deluso le attese che aveva suscitato al suo apparire sulla scena politica²⁵.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., Le sfide della democrazia digitale, Forum della Rivista del Gruppo di Pisa, *Gruppodipisa.it*, n. 3/2019.

AINIS, Michele. Democrazia digitale. *Rassegna parlamentare*, n. 2/2013.

ALGOSTINO, Alessandra. Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico. *Nomos. Le attualità nel diritto* n. 3/2015.

ALGOSTINO, Alessandra, Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia. *Forumcostituzionale.it*, 30 settembre 2019.

ALGOSTINO, Alessandra. Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto. *Questione giustizia*, 10 febbraio 2020.

ANZON DEMMIG, Adele. L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale *in itinere*. *Forumcostituzionale.it*, 22 marzo 2019.

BECCHI, Paolo. Democrazia diretta, democrazia digitale e M5s. *Cyberspazio e diritto*, n. 2/2017.

24 «La sintesi che si può dare del modello politico del M5S è quella di un *verticismo partecipativo*, un insieme di bonapartismo e democrazia diretta. Da un lato agli iscritti sono offerte diverse possibilità di partecipazione. Dall'altro il M5S mutua i modelli del partito personale» (CARUSO, Loris. Il Movimento 5 Stelle e la fine della politica. *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 2/2015).

25 CECCANTI, Stefano, CURRERI, Salvatore, Partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015; CASADEI, Thomas, Il mito del «popolo della rete» e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015; BECCHI, Paolo, Democrazia diretta, democrazia digitale e M5s. *Cyberspazio e diritto*, 2/2017.

BELLOMO, Gianluca. *Metodo democratico*, partiti politici, nuove tecnologie e basi giuridiche per il trattamento dei dati personali: alcuni spunti di riflessione. *DPCE online*, n. 1/2021.

BIORCIO, Roberto. Le tre ragioni del successo del Movimento 5 stelle. *Comunicazione politica*, 1/2013.

CARNEVALE, Paolo. A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019.

CARUSO, Loris. Il Movimento 5 Stelle e la fine della politica. *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 2/2015.

CASADEI, Thomas. Il mito del «popolo della rete» e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015

CASALEGGIO, Davide. Risolviamo i problemi. Nel modo giusto. *Ilblogdellestelle.it*, 1° giugno 2021.

CECCANTI, Stefano, CURRERI, Salvatore. Partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015.

CHELI, Enzo. Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019.

CIARLO, Pietro. Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete. *RivistaAIC*, n. 2/2018.

COSSIRI, Angela. *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018.

COSTANZO, Pasquale. La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso). *Diritto pubblico*, n. 1/2019.

COSTANZO, Pasquale. Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari. *Consulta online*, n. 1/2020.

CURRERI, Salvatore. La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio. *DPCE online*, n. 1/2021.

D'AMICO, Marilisa, Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della Corte costituzionale. *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

D'ATENA, Antonio. Tensioni e sfide della democrazia. *RivistaAIC*, n. 1/2018.

D'ATENA, Antonio. Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale. *RivistaAIC*, n. 2/2019.

DE FIORES, Claudio. Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi. *Costituzionalismo.it* n. 1/2018.

DE SIERVO, Ugo. Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019.

DE TULLIO, Maria Francesca, Partecipazione e mandato rappresentativo nel progetto della XVIII legislatura. *Gruppodipisa.it*, n. 1/2019.

DI COSIMO, Giovanni. Personale e digitale. Le metamorfosi del partito. *Forumcostituzionale.it*, 17 gennaio 2019.

DI COSIMO, Giovanni. Sviluppi del governo parlamentare. *RivistaAIC*, n. 2/2020.

FERRAJOLI, Luigi. Democrazia e populismo. *RivistaAIC*, n. 3/2018.

FRACCARO, Riccardo. Le Riforme del cambiamento: più democrazia e meno poltrone, *Conferenza stampa*, 2 ottobre 2018 (www.riformeistituzionali.gov.it).

FUSARO, Carlo. L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa. *Forumcostituzionale.it*, 26 agosto 2019.

GALLO, Franco. Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione. *RivistaAIC*, n. 1/2020.

GERBAUDO, Paolo. *The Digital Party. Political Organization and Online Democracy*, London, 2019.

GORLANI, Mario. *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017.

GRASSO, Giorgio, Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle. *Osservatorio costituzionale*, 2/2017.

LUCIANI, Massimo, Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019.

MALVICINI, Massimiliano. Osservazioni a margine del progetto di riforma dell'art. 71 della Costituzione. *federalismi.it*, n. spec. 3/2019.

MANETTI, Michela. Costituzione, partecipazione democratica, populismo. *RivistaAIC*, n. 3/2018.

MANETTI, Michela. La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni. *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020.

MANIN, Bernard, *The Principles of Representative Government*, New York, 1997.

MARCHETTI, Gloria. Le *fake news* e il ruolo degli algoritmi. *Medialaw*, n. 1/2020.

MAURO, Ezio. Il destino del populismo. *La Repubblica*, 31 maggio 2021.

MIRZIA, Bianca. La *filter bubble* e il problema dell'identità digitale. *Medialaw*, n. 2/2019.

MORRONE, Andrea, L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa? *federalismi.it*, n. 23/2018.

ORRÙ, Romano. «Il “metodo democratico” nei partiti»: alcune considerazioni di contesto. *DPCE online*, n. 1/2021.

PALLANTE, Francesco. *Contro la democrazia diretta*. Torino, 2020.

PELLIZZONE, Irene. Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna? *Gruppodipisa.it*, n. 1/2020.

PICCIO, Daniela R. La scommessa democratica dei partiti in trasformazione. *Costituzionalismo.it* n. 3/2015.

PITRUZZELLA, Giovanni. La libertà di informazione nell'era di internet. *Medialaw*, n. 1/2018.

POGGI, Anna Maria. La democrazia nei partiti. *RivistaAIC*, n. 4/2015.

RINALDI, Elena. Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari. *Costituzionalismo.it* n. 2/2017.

RINALDI, Elena. Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione. *Gruppodipisa.it*, n. 2/2019.

RIVERA Ilaria. La rete, i populismi e i partiti politici 2.0. *Informatica e diritto*, n. 1-2/2017.

ROSSI, Emanuele. *La democrazia interna nei partiti politici*, *RivistaAIC*, n. 1/2011.

ROSINI, Monica. Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano. *RivistaAIC*, n. 1/2021.

SALERNO, Giulio M., L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale. *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019.

SALMONI, Fiammetta, Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi. *RivistaAIC*, n. 4/2020.

SAMMITO, Fabio; SICHERA, Giorgio. L'informazione (e la disinformazione) nell'era di internet: un problema di libertà. *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021.

SCUTO, Filippo. *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017.

SCUTO, Filippo. I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle". *federalismi.it*, n. 13/2018.

SIMONCINI, Andrea. Sovranità e potere nell'era digitale, in Frosini, Pollicino, Apa, Bassini (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Firenze, 2017.

SPADARO, Ignazio. Contrasto alle fake news e tutela della democrazia. *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019.

TRIPODINA, Chiara. Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale. *Osservatorio costituzionale*, 3/2020.

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E AÇÃO AFIRMATIVA
DE GÊNERO:
UM ESTUDO SOBRE O JULGAMENTO DA ADI 5617**

**CAMPAIGN FUNDING AND GENDER AFFIRMATIVE
ACTION:
A STUDY ON THE JUDGMENT OF ADI 5617**

*Ludmila M. S. Requião **

RESUMO

O presente trabalho se propõe a estudar o julgado do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, de relatoria do Min. Edson Fachin, que inaugurou nova fase para o financiamento de campanhas eleitorais femininas no Brasil. Uma maior participação da mulher na política, como realização do princípio democrático, vem, vagarosamente, se delineando no país. A partir do julgamento estudado, fixou-se o incremento da efetividade de que careciam os discursos. Através de ação afirmativa, lastreada na isonomia constitucional, a distribuição de recursos para as campanhas ganhou novos contornos. O estudo parte, então, dos antecedentes históricos, transitando pelos marcos legais e jurisprudenciais pertinentes, para, em seguida, examinar os votos que compuseram o julgamento da ADI nº 5617. Após refletir sobre as limitações históricas e hodiernas, volta-se para uma perspectiva de futuro, consectária do julgado estudado, e conclui pela necessidade de permanente vigilância e proficiente atuação para que a busca da igualdade de gênero na política não mais se perca em mera retórica.

* Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Assistente na Assessoria Jurídica da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: lms-requiao@gmail.com

Palavras-chave: Democracia. Política. Participação feminina. Financiamento eleitoral. Ação afirmativa.

ABSTRACT

The present work proposes to study the judgment of the Brazilian Supreme Court in the Direct Action of Unconstitutionality no. 5617, rapporteurship of J. Edson Fachin, which inaugurated a new phase for the funding of women's election campaigns in Brazil. A greater participation of women in politics, as a realization of the democratic principle, is slowly taking shape in the country. From the judgment studied, it was established the increase in effectiveness that the speeches lacked. Through affirmative action, backed by constitutional equality, the distribution of resources for campaigns gained new contours. The study then starts from the historical background, moving through the relevant legal and jurisprudential frameworks, and then examines the votes that made up the judgment of ADI nº 5617. After reflecting on the historical and modern limitations, we turn to a perspective in the future, consecration of the judged studied, and concludes by the need for permanent vigilance and proficient performance so that the pursuit of gender equality in politics is no longer lost in mere rhetoric.

Keywords: Democracy. Politics. Women's participation. Electoral funding. Affirmative action.

1. INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617², de relatoria do Min. Edson Fachin, proferiu o seguinte acórdão, publicado no DJE e no DOU em 23/03/2018:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA

2 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

O debate posto no julgado acima transcrito, e que é o objeto deste estudo, envolveu princípios constitucionais, numa discussão que transitou pelos preceitos mais nobres da Carta Magna do Brasil. A adequação, proporcionalidade e razoabilidade da discriminação posta no artigo 9º da Lei nº 13.165/2015³ está no centro da controvérsia jurídica e a *ratio decidendi* da Corte Suprema Brasileira está asentada, dentre outros, mas, sobretudo, no princípio da igualdade.

3 BRASIL, Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

Todavia, a questão que pulula da mencionada discussão e se projeta para o futuro passa pela percepção do anacronismo do texto legal, vergastado naquele julgamento.

O descompasso da lei com o seu tempo é emblemático da falta de compromisso do legislador brasileiro com uma mudança no panorama da representatividade das mulheres no cenário político nacional, o que restará demonstrado adiante, partindo-se da análise da lenta e tímida evolução legislativa, passando-se pelas conquistas arduamente encampadas frente ao Judiciário e examinando-se, detidamente, a mais efetiva delas até então, qual seja a decisão na ADI nº 5617.

Pretende-se, ainda, ao final do artigo, traçar uma perspectiva de futuro, conseqüente do julgado estudado, sendo seus contornos delineados com base no caminho percorrido e na expectativa da plena realização de uma democracia representativa.

Registra-se que o trabalho está assentado em pesquisa documental e bibliográfica, numa busca qualitativa que se valeu de suportes físicos e digitais especializados.

2. MARCOS LEGISLATIVOS

Do ponto de vista legislativo, um marco da participação política feminina no Brasil remonta aos idos de 1932, quando o Código Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932)⁴ reconheceu às mulheres o direito ao voto em todo o país.

A questão da representação política da mulher, contudo, somente foi enfrentada décadas depois, com as cotas de gênero previstas na Lei nº 9.100/95⁵, e, em seguida, na Lei nº 9.504/97⁶, alterada pela Lei nº 12.034/2009⁷, nesse particular. Primeiramente,

4 BRASIL, *Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 abr. 2021.

5 BRASIL, *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

6 BRASIL, *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

7 BRASIL, *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

a determinação era de que cada partido ou coligação deveria *re-servar* o mínimo de 30% e o máximo de 70% de suas vagas para candidaturas de cada sexo. Com a Reforma Eleitoral de 2009, a reserva percentual passou a ser expressamente tratada como relativa a vagas que cada partido ou coligação deveria *preencher*.

Ainda em 2009, estabeleceu-se a previsão de que recursos do Fundo Partidário, em percentual não inferior a 5% do total, seriam destinados para programas de incentivo à participação feminina na política, programas que, hoje, devem ser criados, executados ou presididos por uma Secretaria da Mulher nas agremiações partidárias.

Nesse mesmo cenário de impulsão da representação política feminina, eis que surge a Lei nº 13.165/2015, a qual introduziu, com seu artigo 9º, regras para a destinação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais de mulheres. Assim previa o mencionado artigo⁸:

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

A nova sistemática, entretanto, desafiou o artigo 1º, II, V e parágrafo único, o artigo 3º, inciso I, o artigo 5º, inciso I, o artigo 17, parágrafo 1º e o artigo 37, todos da Constituição da República⁹.

3. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIAIS

O princípio da igualdade está na raiz da discussão, como dito, e as ações afirmativas, que decorrem de seu alcance material, surgiram como discriminação positiva a ensejar a correção de desigualdades historicamente construídas.

8 BRASIL, *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis n 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

9 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

Sobre ações afirmativas, num precedente do julgamento em estudo, a ADPF nº 186¹⁰, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. [...]

Com essa decisão, no espectro das ações afirmativas, a política de cotas ganhou o respaldo da Corte Suprema. Trata-se de julgado histórico, que destrinchou o mais profundo significado do princípio da igualdade, exaltando-o à potência máxima e desvinculando-o de uma visão utópica.

Com efeito, decidiu-se por legítimos os mecanismos de correção das distorções que a interpretação estritamente formal do princípio da igualdade ensejava. Assim, entendeu-se que a reserva de cotas com critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, em profundidade, beneficiava toda a sociedade com o pluralismo de ideias e com a amplificação de valores culturais. A realização da isonomia ora não se tratava de quimera, mas de um caminho que estava efetivamente sendo trilhado.

Nessa senda, então, é que se descortina outro vértice das ações afirmativas no Brasil, esse já apontando na direção mais específica do tema maior aqui tratado, o da representação política

10 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 25 abril 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

feminina. Assim, na Representação nº 32.255¹¹, decidiu o Tribunal Superior Eleitoral:

REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. INSERÇÕES NACIONAIS. PRIMEIRO SEMESTRE DE 2016. PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD). TEMPO DESTINADO À PROMOÇÃO E À DIVULGAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA. INOBSERVÂNCIA. PROCEDÊNCIA. CASSAÇÃO. PROPAGANDA SEGUINTE. REVERSÃO DO TEMPO CASSADO À JUSTIÇA ELEITORAL. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. ATENDIMENTO À FINALIDADE LEGAL. HISTÓRICO DA DEMANDA.

[...] PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA 3. O incentivo à presença feminina constitui necessária, legítima e urgente ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, de modo a garantir-se observância, sincera e plena, não apenas retórica ou formal, ao princípio da igualdade de gênero (art. 5º, caput e I, da CF/88). [...] 6. Cabe à Justiça Eleitoral, no papel de instituição essencial ao regime democrático, atuar como protagonista na mudança desse quadro, em que as mulheres são sub-representadas como eleitoras e líderes, de modo a eliminar quaisquer obstáculos que as impeçam de participar ativa e efetivamente da vida política. [...]

O julgado acima e precedentes nele citados tratam do tempo de propaganda partidária destinado à promoção e à divulgação da participação política feminina. Nesses julgados, restou firmado que caberá à Justiça Eleitoral ocupar o tempo de propaganda partidária, cassado por inobservância da imposição legal de destinação de 10% do tempo global para a promoção e difusão da participação política feminina, multiplicado em cinco vezes, com campanha institucional no sentido efetivo da *mens legis*.

Ao desvendar, sem reservas, as distorções do sistema político brasileiro, revelando o disparate da ínfima participação feminina nesse contexto, a decisão da Nobre Corte Eleitoral fixou a exigência de se conferir efetividade à legislação que trazia ações afirmativas de gênero no seu bojo, mas que ainda não lograva ultrapassar os limites da simples retórica.

A discussão trazida no corpo do referido *decisum* ultrapassou a matéria ali posta, contribuindo, decisivamente, para a construção

11 BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 32.255/DF*. Rel. Min. Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 17 março 2017. Disponível em: <https://tse.jus-brasil.com.br/jurisprudencia/439918799/representacao-rp-32255-brasilia-df/inteiro-teor-439918826?ref=juris-tabs>. Acesso em: 30 abr. 2021.

do arcabouço teórico que viria sustentar e determinar o desfecho da ADI 5617. Deveras, ao decidir sobre tempo de propaganda partidária destinado à promoção e à divulgação da participação da mulher na política, tratou-se da necessária vinculação de toda e qualquer ação afirmativa à *ratio* da lei, impondo-se sua observância às agremiações partidárias, que devem assegurar a efetividade das medidas e não a mera aparência de conformidade, sob pena de pronta intervenção, inclusive severamente punitiva, do Judiciário.

No âmbito da jurisprudência brasileira, portanto, três pilares das ações afirmativas de gênero na política foram até aqui estabelecidos. O primeiro pilar é a reconhecida constitucionalidade da reserva de cotas, mesmo o julgado da ADPF nº 186 tendo tratado de critério étnico-racial, mas tratamento dado em face da igualdade material, o que autoriza a extensão de ações no sentido da proteção do grupo social das mulheres, historicamente desfavorecido. O segundo pilar está atrelado ao direito de informação, através de propaganda partidária com vistas ao incremento da multimenção participação feminina na política. Já o terceiro pilar, vem justamente do julgado específico em estudo e trata da viabilização de uma maior participação das mulheres na política brasileira, o que diz respeito, obviamente, à distribuição de recursos financeiros para suas campanhas.

4. ANÁLISE DOS VOTOS À LUZ DA DOUTRINA

Diversas questões antecedem e permeiam a discussão acerca das regras de financiamento de campanha, enquanto ação afirmativa de gênero. Muitas dessas questões foram enfrentadas pela Suprema Corte no julgamento da ADI nº 5617 e outras embasam uma compreensão mais ampla acerca do tema.

Pensando a democracia como um processo, Robert A. Dahl¹² reconhece que: “mesmo nos países democráticos, os cidadãos estão longe de ser iguais em seus recursos políticos e em sua influência sobre os cursos de ação política e sobre a conduta do governo do Estado”. Para o cientista político, quanto mais desigual

12 DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 430.

for a participação dos cidadãos nos assuntos políticos, mais aquém se estará dos critérios do processo democrático.

A esse respeito, Arend D'Engremont Lijphart¹³, reconhecendo que havia discordância entre os cientistas políticos quanto à definição e à avaliação da democracia, destacou a relevância e o amplo apoio aos oito critérios de Dahl, quais sejam: (1) o direito ao voto, (2) o direito a ser eleito, (3) o direito dos líderes políticos de competirem por apoio e votos, (4) eleições livres e honestas, (5) liberdade de reunião, (6) liberdade de expressão, (7) fontes alternativas de informação e (8) instituições capazes de fazer com que as medidas do governo dependam do voto e de outras manifestações da vontade popular.

Cingindo a discussão ao segundo critério de Dahl, qual seja o direito de ser eleito, a professora Teresa Sacchet¹⁴, citando Lijphart, enuncia que “o número de mulheres presentes em cargos de tomada de decisão política tornou-se um dos indicadores da qualidade da democracia.”. Uma das razões para isto seria o fato de que as mulheres são conceitualmente minoria política (ainda que numericamente não o sejam) em todos os lugares, ao passo que outros grupos sociais minoritários o seriam tão diversamente quanto diversas fossem as sociedades.

Na esteira do raciocínio desses renomados autores, não se pode dizer que o regime político brasileiro esteja bem qualificado enquanto democracia representativa, pois, embora abstratamente as mulheres tenham o direito de ser eleitas, é ínfima a ocupação por elas dos espaços públicos de poder.

Segundo dados trazidos por Lígia Fabris Campos¹⁵, aqui no Brasil, as mulheres compõem mais de 50% da população, enquanto cerca de 85% das cadeiras do legislativo estão ocupadas por homens. Ante o disparate desses números, tem-se que mulheres

13 LIJPHART, A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 69.

14 SACCHET, Teresa. *Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas*. In: PAIVA, Denise (Org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cànone, 2011, p.159-186.

15 CAMPOS, Lígia Fabris. *Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v.10, n. 1, p.593-629, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39816/28156> . Acesso em: 30 abr. 2021.

protagonizando o exercício do poder público no país ainda é exceção nos dias atuais, mesmo considerando que a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, da Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁶, tenha trazido como preceito a isonomia para o exercício da capacidade eleitoral passiva desde 1953. Muito aquém do esperado, portanto, o índice de representatividade feminina na política para um país em desenvolvimento.

Esse descompasso conduziu o legislador brasileiro e norteia a jurisprudência pátria no sentido da adoção de medidas afirmativas para a democratização do espaço público, tal como ocorreu e vem ocorrendo em muitas outras nações¹⁷. Inclusive, o Min. Edson Fachin¹⁸, relator do processo no julgamento em estudo, em seu voto, pontuou que a ampliação da participação das mulheres no âmbito público favorece o atendimento das suas demandas sociais.

Relativamente ao voto do Min. Edson Fachin¹⁹, no julgamento da ADI nº 5617, *sub examine*, tem-se que nele foram erigidas premissas importantes, atinentes à adequação das ações afirmativas ao direito à igualdade e referentes à necessidade de implementação dessas medidas, visando à igualdade de oportunidades e, também, de resultados. Mais adiante em seu voto, o relator defendeu que a legitimidade das ações afirmativas estaria atrelada à sua temporariedade, que recairia sobre as cotas de candidaturas e não sobre a distribuição de recursos.

Dirley da Cunha Júnior²⁰, discorrendo sobre o princípio da igualdade, ressalta que “as ações afirmativas se inserem no âmbito de uma política social de discriminação positiva, voltada a corrigir desigualdades históricas”. Tal como pontuado no tópico antecedente, o ilustre professor também destaca a importância do julgamento

16 CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS POLÍTICOS DA MULHER – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-os-direitos-politicos-da-mulher.html>. Acesso em 06 jun. 2021.

17 SACCHET, Teresa. *Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas*. In: PAIVA, Denise (Org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cànone, 2011, p.159-186.

18 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

19 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

20 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*, 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 603.

da ADPF nº 186 para a validação de políticas sociais que promovam essas chamadas “discriminações positivas”.

Uma outra premissa firmada no voto do Min. Edson Fachin²¹, no julgamento da ADI nº 5617, foi referente ao limite que os direitos fundamentais impõem aos partidos políticos, sem que isso fira a autonomia partidária. José Jairo Gomes²², chamando as garantias constitucionais dos partidos políticos de princípio da liberdade de organização, afirma justamente que “essa liberdade não é absoluta”. Assim, conjugando-se o entendimento do eminente relator com a lição do professor eleitoralista, deflui-se que a autonomia partidária não pode significar arbítrio sobre normas cogentes, disfarçando-se o cumprimento de obrigações legais com o manto da aparência de conformidade.

Desse modo, as intervenções de políticas afirmativas no âmbito de atuação das agremiações partidárias são imperiosas para a condução do processo político no rumo da realização de uma verdadeira democracia representativa, pois, como bem salientam as professoras Polianna Pereira dos Santos, Júlia Rocha de Barcelos e Roberta Maia Gresta²³:

[...] A própria atuação dos partidos reforça a compreensão de que a política de cota de gênero, tal como formulada atualmente no Brasil, não é eficaz. Isso porque os partidos se dedicam a cumprir formalmente a exigência legal de apresentar o percentual mínimo de mulheres, mas não se ocupam em desenvolver o capital político dessas mulheres, ou em assegurar a existência de chances reais de elegibilidade. [...] Dessa forma, os próprios partidos políticos aparentam ser a principal instituição a atuar contra a participação feminina nas candidaturas políticas. [...]

Já a Min. Rosa Weber²⁴, em seu voto no mesmo julgamento, atentou para o objetivo da Lei nº 13.165/2015: “reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos

21 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

22 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 133.

23 SANTOS, Poliana Pereira. BARCELOS, Júlia Rocha. GRESTA, Roberta Maia. *Debates sobre a participação feminina no parlamento brasileiro: sub-representação, violência e assédio*. Resenha Eleitoral, Florianópolis, Volume 23, n. 1, p. 22-50, 2019. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Livro-Resenha-23-n-1_24092019_final_site.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

24 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

políticos e incentivar a participação feminina”. Desenvolvendo seu raciocínio a partir dessa ideia, a ministra concluiu:

[...] o quadro normativo estabelecido pelo art. 9º da Lei 13.165/2015, ao prescrever cota mínima de 5% e máxima de 15 % para o financiamento, bem como a limitação dessa política de incentivo ao tempo máximo de três anos, ao contrário da razão subjacente legislativa, promoveu estímulo financeiro limitado de forma desproporcional, de forma a acarretar situação de agravamento da desigualdade e discriminação entre as candidaturas. [...]

A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979)²⁵, na lição de Flávia Piovesan²⁶, veda todas as formas de discriminação, sejam elas diretas ou indiretas, sendo essas últimas “o resultado de ações aparentemente neutras que impactam desfavoravelmente as mulheres”. Assim é que, nas palavras de Lígia Fabris Campos²⁷, a Minirreforma Eleitoral de 2015:

[...] não só dificultou o acesso de mulheres candidatas a recursos de campanha, como ainda desmontou o frágil e já pouco eficaz aparato jurídico anterior voltado à formação e promoção da participação das mulheres na vida política. [...]

No ponto do julgamento em que se tratou da vinculação do percentual de recursos à cota de gênero, houve pensamento divergente. O Min. Marco Aurélio²⁸ entendeu que substituir as percentagens mínima e máxima, previstas no texto de lei atacado, pela de 30%, referente às vagas de candidatura, seria atuar como legislador. Julgou procedente em parte a ação para dar interpretação conforme a Constituição no sentido de não se ter imposição

25 ONU MULHERES. Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979). Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf Acesso em: 30 abr. 2021.

26 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 287.

27 CAMPOS, Lígia Fabris. *Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v.10, n. 1, p.611, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39816/28156> . Acesso em: 30 abr. 2021.

28 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2021.

de teto que não possa ser ultrapassado pela vontade partidária. O Min. Gilmar Mendes²⁹ acompanhou a divergência.

O dissenso foi pontual. Não foram encontradas, na literatura, correntes doutrinárias contrárias ao entendimento de que se tratava de dispositivo legal que não prestigiava o princípio da igualdade e não favorecia a participação das mulheres no cenário político nacional. Em verdade, o que acontece, mormente nos manuais de Direito Eleitoral, é a dedicação de poucas palavras à matéria, sem muito aprofundamento ou perspectivas de vanguarda, numa omissão que não se justifica ante a relevância do assunto.

Na doutrina, contudo, é preciso ressaltar que Ana Cláudia Santano³⁰, tratando não especificamente da problemática de gênero na política, mas do financiamento eleitoral como um todo, e tendo o aprimoramento da democracia em mira, assentou:

[...] É inegável que o financiamento da política sempre será uma questão muito espinhosa e de complicada solução. Nem mesmo as democracias mais desenvolvidas conseguiram alcançar resultados perfeitos, embora tenham caminhado na direção da adequação de seus próprios modelos às suas culturas políticas. [...]

A propósito, voltando-se à questão da qualidade da democracia, tem-se que a outra representante feminina no STF, Min. Cármen Lúcia³¹, presidente da Corte ao tempo do julgamento da ADI nº 5617, em seu voto, ansiou: “chegue o tempo em que não seja preciso se cogitar de ação afirmativa, porque aí é que a democracia estará amadurecida”.

Esse tempo ainda não chegou. Porfia-se na perseguição de medidas que busquem corrigir as disfunções do sistema político brasileiro. Nesse contexto, Denise Goulart Schlickmann³² e José Jairo Gomes³³, expondo sobre os reflexos da decisão do Supre-

29 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

30 SANTANO, Ana Cláudia. *Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil*. Revista Direito Público, Brasília, Volume 17, n. 91, p. 229-262, jan/fev. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>. Acesso em: 30 abr. 2021.

31 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

32 SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

33 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 133.

mo Tribunal Federal na ADI nº 5617, ressaltam que ela alcança o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, criado pela Lei nº 13.487/2017, devendo ser observada a proporcionalidade da distribuição dos recursos conforme a cota de gênero. Tal entendimento foi fixado a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, de iniciativa de senadoras e deputadas federais.

A referida Consulta teve como relatora a Min. Rosa Weber³⁴, a qual, numa análise percuciente, apontou o sentido dos próximos passos na busca da correção das distorções históricas em questão de gênero na política:

[...] Em conclusão, a mudança no cenário de sub-representação feminina na política perpassa não apenas pela observância dos percentuais mínimos de candidatura por gênero, legalmente previstos, mas, sobretudo, pela imposição de mecanismos que garantam a efetividade da norma. [...]

Indubitavelmente, no teor do voto da Min. Rosa Weber, na resposta à Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, firmou-se a sinalização, já apontada no julgamento da ADI nº 5617, de que o judiciário não deve malbaratar o resguardo da efetividade das ações afirmativas até a correção da histórica discrepância entre as representações feminina e masculina na política brasileira.

5. POSICIONAMENTO CRÍTICO E CONCLUSÃO

O índice de representatividade da mulher no legislativo brasileiro, conforme dados de Lígia Fabris Campos, em parte trazidos no tópico anterior, demonstra que, mesmo havendo um maior número de mulheres se lançando na disputa por cargos político-eletivos, estes não são preenchidos por mais mulheres. Nesse ponto, sequer se está a considerar, posto que agravaria ainda mais a avaliação do quadro, a existência das incontáveis “candidaturas-laranja”, ou seja, candidaturas femininas meramente formais, levadas a registro para o atingimento da cota mínima de 30%, prevista no artigo 10, §3º, da Lei nº 9.504/97.

34 BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000*. Rel. Min. Rosa Weber. Voto. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

De fato, as cotas para mulheres no registro de candidatura não lograram incrementar satisfatoriamente a participação feminina na política brasileira. Saber quais as razões de tal estado de coisas demandariam estudos aprofundados no âmbito sociológico, investigação dos fatores históricos, compreensão do ambiente cultural, exame das especificidades do ordenamento jurídico, dentre outros. Uma das razões, porém, salta à evidência: o subfinanciamento das candidaturas femininas.

As regras de financiamento de campanha previstas no artigo 9º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, destinadas supostamente a alavancar a participação feminina no processo político, de modo reverso, e contrariando ditames constitucionais, esvaziaram a ação afirmativa de gênero prevista no artigo 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, ou seja, tornaram praticamente ineficaz a reserva de vagas para candidatura de mulheres.

Nesse passo, tem-se como acertada a decisão do STF no caso da ADI nº 5617, pois, além da declaração de inconstitucionalidade, inclusive por arrastamento, buscou compatibilizar trechos do dispositivo legal com os preceitos constitucionais, utilizando o método hermenêutico de interpretação conforme a Constituição, de modo a não deixar a sociedade sem o incremento legítimo e necessário de uma nova medida afirmativa de gênero na política.

Discorda-se do Min. Marco Aurélio, cujo posicionamento divergente foi apresentado anteriormente, pois não se vislumbra como inapropriada a adoção dos 30%, previstos como cota mínima para registro de candidaturas femininas, como parâmetro para a reserva percentual de recursos a serem utilizados pelos partidos nas campanhas eleitorais de mulheres. Se já existe política afirmativa com a mesma finalidade, porém atuando em outro *front*, a nova medida não lhe pode estar dissociada, num quadro de desarmonia sistêmica. Fixar bases mínimas distintas, no caso examinado, refletiria em evidente distorção, com previsões desconexas de favorecimento das candidaturas sem o proporcional aporte de recursos. Ademais, *ubi eadem ratio ibi idem jus* (onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito).

O princípio da igualdade, multicitado pelos autores visitados neste artigo, deve lastrear qualquer política afirmativa. Essa condição foi muito bem desenvolvida no julgamento unânime da ADPF

nº 186, precedente anteriormente destacado. Destarte, não se pode conceber, sem suspeitar de detestável má-fé, que a própria lei que propõe uma medida afirmativa subsidie um alargamento da desigualdade. Na medida em que, para uso em campanhas femininas, se institui uma destinação mínima de ínfimos 5% e, ainda pior, um injustificável teto máximo de 15% dos recursos do Fundo Partidário, num período de risíveis três anos, além de enunciar que nesses recursos de campanha já estariam incluídos aqueles destinados à promoção e difusão da participação política das mulheres, tudo isso propiciando que a escandalosa maior fatia dos recursos seja utilizada em campanhas masculinas, não fica difícil imaginar a intenção subjacente do legislador: manter o *status quo ante*. Tal condição se evidencia ante a burla reiterada, pelos partidos políticos, das normas que fixaram a reserva de cotas, inclusive com o, já clássico, subterfúgio das “candidaturas-laranja”, e descumprimento das normas que instituíram a obrigatoriedade da destinação do percentual de 5% dos recursos do Fundo Partidário na promoção e difusão da participação feminina na política.

De toda essa análise, exsurge a certeza de que a histórica prevalência masculina nos espaços públicos de poder não é uma ocorrência aleatória, mas realidade intencionalmente replicada, notadamente no Brasil, que, sob esse viés, mostra-se extremamente conservador. Assim, não é difícil compreender a lenta evolução legislativa na matéria, tampouco a edição de leis absolutamente anacrônicas, como a que foi objeto do julgamento estudado. Nesse ponto, o Judiciário tem papel fundamental de garantidor das conquistas duramente alcançadas. Todavia, somente a educação poderá promover a visibilidade feminina a ponto de romper com esses paradigmas de concentração do poder.

Por fim, tem-se que o caso analisado inspira o aprofundar dos estudos sobre a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República, direitos lastreados em valores universais nobilíssimos. O Brasil precisa desenvolver novas e cada vez mais eficazes fórmulas para a correção das distorções sociais em questões de gênero, as quais comprometem a construção de uma verdadeira democracia representativa. No cenário pós trânsito em julgado do acórdão na ADI nº 5617, não se pode olvidar a necessidade do controle na elaboração e execução das políticas de

gênero, tanto as universalistas quanto as afirmativistas, para que não redundem em mero discurso retórico ou mesmo se desvirtuem e acabem por conduzir a um retrocesso que não se pode admitir.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, *Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996 e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis n 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília,

DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186/DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 25 abril 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&ext=.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Diário da Justiça Eletrônico e Diário Oficial da União, Brasília, 23 março 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000*. Rel. Min. Rosa Weber. Voto. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf> . Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 32.255/DF*. Rel. Min. Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 17 março 2017. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/439918799/representacao-rp-32255-brasilia-df/inteiro-teor-439918826?ref=juris-tabs> . Acesso em: 30 abr. 2021.

CAMPOS, Lígia Fabris. *Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas*. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v.10, n. 1, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revisataceaju/article/view/39816/28156> . Acesso em: 30 abr. 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*, 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução Aníbal Mari. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- LIJPHART, A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953)*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-os-direitos-politicos-da-mulher.html> . Acesso em 06 jun. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979)*. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf Acesso em: 30 abr. 2021.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- SACCHET, Teresa. *Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas*. In: PAIVA, Denise (Org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cãnone, 2011.
- SANTANO, Ana Cláudia. *Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil*. Revista Direito Público, Brasília, Volume 17, n. 91, jan./fev. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758> . Acesso em: 30 abr. 2021.
- SANTOS, Poliana Pereira. BARCELOS, Júlia Rocha. GRESTA, Roberta Maia. *Debates sobre a participação feminina no parlamento brasileiro: sub-representação, violência e assédio*. Resenha Eleitoral, Florianópolis, Volume 23, n. 1, 2019. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Livro-Resenha-23-n-1_24092019_final_site.pdf . Acesso em: 30 abr. 2021.
- SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

A NECESSÁRIA RELEITURA DA HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA “G” DA LEI DA FICHA LIMPA FRENTE AO ART. 23 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

THE NECESSARY RE-READING OF THE INELIGIBILITY HYPOTHESIS OF ART. 1, ITEM I, ITEM “G” OF THE CLEAN RECORD LAW FRONT TO ART. 23 OF THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

*Pedro Novais Ribeiro **

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise acerca da compatibilidade da hipótese de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar n.º 64/90, introduzido pela Lei Complementar n.º 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que apresenta a hipótese de inelegibilidade, por 8 (oito) anos, para aqueles que tenham tido as suas contas rejeitadas por decisão irreversível dos órgãos competentes, geralmente o Poder Legislativo, em especial as Câmaras de Vereadores, em razão de irregularidade insanável que se caracterize como ato doloso de improbidade administrativa, frente às previsões da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, sobretudo o seu art. 23, que estabelece, na proteção dos direitos políticos, enquanto direitos humanos fundamentais, hipóteses taxativas em que esses podem ser restringidos pelos países signatários.

Palavras-chave: Tratados Internacionais. Hipóteses de Inelegibilidade. Lei da Ficha Limpa. Pacto de São José da Costa Rica. Controle de Convencionalidade.

* Advogado. MBA Executivo em Direito: Gestão e Business Law pela FGV - Fundação Getúlio Vargas. Pós-Graduado em Advocacia Pública e em Direito Eleitoral pelo IDDE - Instituto para o Desenvolvimento Democrático.

ABSTRACT

The present study aims to carry out an analysis on the compatibility of the hypothesis of ineligibility of article 1, item I, item “g” of Complementary Law no. 64/90, introduced by Complementary Law no. 135/2010, known as a Clean Record Law, which presents the hypothesis of ineligibility, for 8 (eight) years, for those who have had their accounts rejected due to an unappealable decision of the competent bodies, usually the Legislative Power, especially the City Councils, due of insurmountable irregularity that is characterized as a willful act of administrative improbity, in view of the predictions of the American Convention on Human Rights, to which Brazil is a signatory, especially its art. 23, which establishes, in the protection of political rights, as fundamental human rights, definitive hypotheses in which these can be restricted by the signatory countries.

Keywords: International Treaties. Hypotheses of Ineligibility. Clean Record Law. San José Pact of Costa Rica. Conventionality Control.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar n.º 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, fruto de projeto de lei de iniciativa popular, decorrente dos anseios sociais de moralização e assepsia da política, trouxe uma grande ampliação do alcance da Lei Complementar n.º 64/90, que regula as inelegibilidades no ordenamento jurídico brasileiro. Contemplou novas hipóteses de inelegibilidades e agravou aquelas já existentes, a fim de proteger, em especial, a probidade administrativa e a moralidade para exercício do mandato, considerando a vida pregressa do candidato, conforme previsão do art. 14, §9º, da CF/88.

Ocorre que, pautado nesse viés moralizante, a Lei da Ficha Limpa trouxe excessivas restrições aos direitos políticos do cidadão no ordenamento jurídico brasileiro, restringindo um importante direito fundamental sob a justificativa, mesmo que velada, de tutelar e guiar o eleitor a realizar a escolha “adequada”, o que, entretanto, merece uma releitura frente as previsões constantes de tratados

internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e que compõem o bloco de constitucionalidade a ser observado pelos operadores do direito em território pátrio.

Nesse sentido, busca-se de modo específico nesse estudo, verificar a violação às previsões do art. 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos² que tratam da proteção aos direitos políticos e as hipóteses taxativas de sua limitação, pela previsão constante do art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei da Ficha Limpa, a qual dispõe acerca da inelegibilidade daquele que tenha suas contas de governo e/ou gestão rejeitadas por órgão competente, através de decisão administrativa irrecorrível, em razão de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da decisão, de maneira a demonstrar a inconcionalidade dessa previsão.

Para que seja possível alcançar o objetivo supra, inicia-se o presente trabalho com uma análise acerca dos direitos políticos e da caracterização desses como direitos fundamentais do cidadão, apresentando sua importância para o Estado Democrático de Direito, passando por um exame acerca da elaboração e introdução da Lei da Ficha Limpa no ordenamento jurídico brasileiro e de que modo a mesma afetou o pleno exercício dos direitos políticos no Brasil, inclusive com exposição acerca do controle de constitucionalidade da norma realizado pelo Supremo Tribunal Federal.

Em seguida, parte-se para análise da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como “Pacto de São José da Costa Rica”, do qual o Brasil é signatário, abordando a sua aplicabilidade em território pátrio, frente às normas locais, sob a perspectiva do bloco de constitucionalidade e *status* constitucional dos tratados sobre direitos humanos. Analisa-se especificamente a previsão constante do seu art. 23, que estabelece hipóteses específicas, expressas e taxativas em que os direitos políticos podem ser limitados pelos países signatários. Examina-se ainda, os principais julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca das violações aos direitos políticos protegidos pelo tratado, pelas normas e atos internos de seus signatários.

2 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 18 jul. 2020.

Passa-se, então, à análise específica da violação do art. 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos pela previsão constante do art. 1, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar n.º 64/90, que fora introduzida pela Lei da Ficha Limpa e estabelece hipótese de inelegibilidade decorrente de decisão administrativa e muitas vezes política, carente dos necessários cuidados técnicos, apresentando-se as soluções que se entende cabíveis frente a inconveniência observada, de modo a garantir o pleno exercício dos direitos políticos pelo cidadão e pleno exercício da liberdade de escolha de seus governantes pelo eleitor, protegendo, em última escala, o próprio Estado Democrático de Direito. Daí se extrai a importância do tema em comento, de forma a garantir a correta e adequada aplicação das normas que restringem e balizam direitos políticos no Brasil, que encontram limites expressos e taxativos no art. 23 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, que devem ser plenamente observados e respeitados pelos legisladores e aplicadores do direito.

Isto posto, utilizou-se no presente trabalho de uma metodologia de pesquisa e de coleta de dados descritiva e documental, a partir da análise crítica e reflexiva de dados secundários, consistentes em elementos textuais como livros, artigos, textos de periódicos, relacionados com o tema nas suas mais variadas perspectivas, além do exame da legislação e jurisprudência, inclusive de cortes internacionais, atinente ao tema, de maneira que os resultados e conclusões obtidas, com a utilização da referida metodologia, estão expostos ao longo dos três capítulos desse estudo.

2 LEI DA FICHA LIMPA X DIREITOS POLÍTICOS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

Direitos políticos são, nas palavras de Walber de Moura Agra³ “prerrogativas ligadas à cidadania”, englobando o direito de participação direta ou indireta no governo, bem como no funcionamento e organização do Estado, estando disciplinado na Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seu capítulo IV, do título II, que apresenta as diversas manifestações da soberania popular.

3 AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.48.

Ensina José Jairo Gomes que os direitos políticos são expoentes dos direitos humanos fundamentais de primeira geração, visto que nesses a liberdade possui papel de destaque, sendo, pois, a proteção aos direitos políticos tutelada em muitas das principais declarações de direitos humanos internacionais, dentre as quais, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida também como “Pacto de São José da Costa Rica”, sendo essa medida de internacionalização essencial para sua proteção.⁴

Ao seu tempo, a própria Constituição Federal de 1988, em seu título II, estabelece entre os “Direitos e Garantias Fundamentais”, os direitos políticos, mais especificamente em seus arts. 14 a 17, sendo, pois, evidentes direitos fundamentais a serem tutelados pelo Estado Brasileiro, residindo a fundamentalidade desses no direito universal do homem de participar, influir e tomar parte no Governo.⁵

No que se refere aos limites desse trabalho, os direitos políticos no ordenamento jurídico brasileiro possuem duas dimensões, a ativa, referente ao direito de votar, e a passiva que se refere ao direito de ser votado, os quais somente podem ser restringidos por hipóteses específicas, pois implicam grandes limitações ao exercício da soberania popular, estabelecendo a Constituição Federal de 1988, em seu art. 15, as hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos, sendo o pleno gozo dessa condição expressa de elegibilidade, na forma do art. 14, §3º, II do mesmo diploma constitucional.

Aqui, imperioso transcrever importante observação acerca da amplitude dos direitos políticos, apontada por Sandro Alex de Souza Simões e Pedro Henrique Costa de Oliveira:

Impende destacar que os direitos políticos não se encerram no direito de votar e ser votado, mas se espraiam para qualquer atividade de participação, pelo povo, da construção de políticas públicas e processos deliberativos de tomada de decisões – tais como referendos e plebiscitos –, bem como na iniciativa popular na criação de leis. Decerto que o voto é a expressão maior desse direito, tendo em vista que é por meio desse instrumento fundamental do cidadão que se escolhe os representantes da nação.⁶

4 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 30-34.

5 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015. p. 99.

6 SIMÕES, Sandro Alex de Souza; OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs Venezuela e a inconvenção da alínea “g” da Lei

Para que possa, portanto, concorrer a qualquer cargo eletivo, exercendo em sua plenitude o seus direitos políticos na vertente passiva, o cidadão deve preencher todas as condições de elegibilidade e não incidir em qualquer causa de inelegibilidade, as quais estão estabelecidas na Constituição Federal e em Lei Complementar, na forma do §9º do art. 14 da Carta Magna, que transfere à Lei Complementar a fixação de outros casos de inelegibilidade e prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerando a vida pregressa do candidato, bem como a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Para José Jairo Gomes⁷, a inelegibilidade caracteriza-se como o impedimento ao exercício da cidadania passiva, obstando o cidadão de ser escolhido para ocupar cargo eletivo, tornando-o inapto para receber voto e exercer mandato, mesmo que possa votar, advindo o motivo dessas vedações, conforme lição de Walber de Moura Agra⁸, da proteção dada à coletividade, de modo a evitar eventuais máculas na gestão, através da presunção de que aquele cidadão não terá a condução adequada da coisa pública, buscando-se uma “assepsia na política”.

Assim, a fim de estabelecer as hipóteses de inelegibilidade decorrentes dessa previsão constitucional, fora aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Complementar n.º 135 de 04 de Junho de 2010, que alterando Lei Complementar n.º 64/90, trouxe inúmeras novas hipóteses de inelegibilidade, o que, contudo, representou, como veremos, indevida e abusiva restrição aos direitos políticos na vertente passiva de um considerável número de cidadãos, que viram limitado o seu direito de ser votado, elencadas nas alíneas do seu art. 1º, inciso I, dentre as quais a sua alínea “g”, que estabelece a seguinte hipótese de inelegibilidade, não prevista anteriormente no ordenamento jurídico brasileiro:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade admi-

de Inelegibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v. 118, p. 485, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/590>. Acesso em: 28 maio 2021.

7 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 187.

8 AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 48.

nistrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Luiz Magno Pinto Bastos Junior e Rodrigo Miotto dos Santos⁹ lecionam que a Lei Complementar n.º 135/2010, alterou expressivamente o regime de inelegibilidades no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que as suas hipóteses de incidência foram bastante ampliadas, passando de oito para dezesseis, os efeitos das decisões judiciais foram antecipados, com a dispensa do trânsito em julgado, admitindo-se a decisão por órgão colegiado como suficiente para restringir os direitos políticos. A seu tempo, os prazos de inelegibilidade sofreram ampliação, sendo uniformizados em 8 (oito) anos, sendo ainda alterada a redação de algumas hipóteses de inelegibilidade, representando retrocesso no que toca à proteção dos direitos políticos que foram reduzidos, limitados, admoestados e solapados, em caminho divergente ao caráter progressivo dos direitos humanos, representando atentado ao desenvolvimento e à proibição de retrocesso.¹⁰

Verifica-se, pois, na Lei Complementar n.º 135/2010 uma tentativa de tutelar a vontade popular, através de uma presunção de que a população não estaria capacitada para escolher os seus governantes e que as opções para essa escolha deveriam ser limitadas, através de parâmetros impostos pelo legislador, os quais, apesar da intenção louvável de garantir a necessária moralidade e probidade na gestão da coisa pública, acabaram por apresentar hipóteses muito excessivas para limitação ao exercício dos direitos políticos em sua dimensão passiva. São exemplos nesse sentido as hipóteses de inelegibilidade por condenações por órgãos administrativos, bem como por decisões judiciais não transitadas em

9 BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pino; SANTOS, Rodrigo Miotto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 227, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56807/55344>. Acesso em 18 jul. 2020.

10 SIMÕES, Sandro Alex de Souza; OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs Venezuela e a inconvenção da alínea “g” da Lei de Inelegibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v. 118, p. 493, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/590>. Acesso em: 28 maio 2021.

julgadas, além do estabelecimento de prazos bastante excessivos para essas, dentre outras, que representam violação gravíssima ao Direito Político de ser votado e participar do Governo, o qual é um direito humano fundamental, indo de encontro a tratados e convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, em especial a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Tais constatações devem ser observadas e corrigidas pelos juízes e Tribunais Pátrios em controle de convencionalidade e mesmo pelo Supremo Tribunal Federal, que na última oportunidade que teve ao tratar da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, acabou por tutelar limitações indevidas aos direitos políticos, o que deve ser, o quanto antes, corrigido, de modo a garantir a plena eficácia dos direitos políticos em nosso ordenamento jurídico, garantido à população a ampla liberdade de escolher o seus governantes em uma democracia representativa como a brasileira, fortalecendo-a.

2.1 DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DA FICHA LIMPA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Lei da Ficha Limpa gerou, desde o seu nascedouro, discussões acerca da sua constitucionalidade, pois apresenta limitações bastantes extensas aos direitos políticos, limitando sobremaneira o direito de a população escolher livremente o seu governante.

Dentro dessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a analisar a constitucionalidade da referida legislação nas ADCs n.º 29¹¹ e 30¹² e na ADI n.º 4578¹³, além do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 633.703-MG¹⁴, onde ainda em 2010, a Suprema Corte, em oposição ao que havia decidido o TSE, afastou a aplicação da nova legislação ao pleito eleitoral de 2010. Entendeu

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29 Distrito Federal*. Relator: Ministro Luiz Fux, 16 fev. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, 29 jun. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em 23 maio 2021.

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 30*. Relator Ministro Luiz Fux, 16 fev. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, 29 jun. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>. Acesso em 23 maio 2021.

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 4.578*. Relator Ministro Celso de Melo, 16 fev. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, 29 jun. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608506>. Acesso em: 23 maio 2021.

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 633.703-MG*. Relator Ministro Gilmar Mendes. 23 mar. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, 17 nov. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 23 maio 2021.

a Corte Suprema que haveria violação ao princípio da anterioridade do art. 16 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a lei que altera processo eleitoral não será aplicada em eleições que ocorram até um ano da sua vigência, já que ela entrou em vigor em junho de 2010, com eleições marcadas para outubro daquele mesmo ano.

Nas ações diretas supracitadas, analisou a mais alta Corte do país temas polêmicos relativos à constitucionalidade da nova legislação, como, por exemplo, a violação, ou não, ao princípio da presunção de não culpabilidade – art. 5º, LVII da Constituição Federal de 1988 – que estabelece a necessidade do trânsito em julgado para que alguém possa ser considerado culpado. Para muitos, esse princípio estaria violado pela nova norma, de caráter punitivo, que permitia a inelegibilidade do cidadão após decisões colegiadas de 2º grau em muitos de seus dispositivos, indo de encontro ao que já havia sido decidido pela Corte Suprema, na ADPF n.º 144¹⁵, onde se estabeleceu o respeito à presunção de inocência no processo eleitoral, não podendo, segundo aquela decisão, nem mesmo a Lei Complementar oriunda da previsão do Art. 14, §9º da CF/88 estabelecer a mera instauração de procedimentos judiciais, sem o trânsito em julgado da condenação criminal, como causa de inelegibilidade.

Outro ponto que foi bastante discutido à época diz respeito à violação à segurança jurídica, visto que ao cogitar a aplicação da nova lei a fatos jurídicos pretéritos, inclusive com a ampliação do prazo de punição de seus dispositivos, entendia-se, com o que se concorda, que sua aplicação somente poderia se dar daquele momento em diante, sob pena de violação ao ato jurídico perfeito – Art. 5º, XXXVI da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, após a sua tramitação e no que compete aos objetivos desse trabalho, o Supremo Tribunal Federal, em 12 de fevereiro de 2012, por maioria de votos julgou improcedente a ADI e procedente as duas ADCs, para declarar a constitucionalidade das previsões da Lei Complementar n.º 135/2010, o que garantiu a

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144*. Relator Ministro Luiz Fux, 06 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 25 fev. 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>. Acesso em: 23 maio 2021

efetiva e integral aplicação dos dispositivos aos pleitos seguintes, inclusive as eleições gerais de 2012, que ocorreram naquele mesmo ano, orientando-se a Corte pela tentativa de dar concretude às previsões constitucionais relativas à moralidade, probidade e vida pregressa do candidato, como fatores impeditivos das candidaturas, tutelando a vontade popular representada pela Lei da Ficha Limpa de criar obstáculos objetivos àqueles cuja vida pregressa fosse entendida como desabonadora do mandato.¹⁶

Entendeu o Supremo Tribunal Federal, assim, que impor sacrifício à liberdade individual de ser candidato, não superaria os desejáveis benefícios sociais para a moralidade e a probidade no exercício do *munus publico*¹⁷, sendo aqui importante trazer as lições de Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, que assim resumiu os motivos determinantes do julgado, vejamos:

O Supremo Tribunal Federal, ao afastar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 135/2011 no controle concentrado, diploma legal inovador da Lei das Elegibilidades, fez preponderar os princípios da probidade administrativa, normalidade e igualdade das eleições (art. 14, CF/88) e do preceito da prestação e higidez de contas (art. 17, III, CF/88) sobre as teses de i) irretroatividade das leis (art. 5º, inc. XXXV); ii) proteção da confiança ao administrado, coisa julgada, ato jurídico perfeito e direito adquirido (art. 5º, inc. XXXVI); iii) presunção de inocência e do devido processo legal (art. 5º, inc. LVII, inc. LIV, cláusula de não-culpabilidade, presunção de inocência, inclusive com o afastamento do leading case e sua relativização para fins eleitorais, a ADPF N.º 144, Relator Min. Celso de Mello; iv) a rejeição de contas, como causa de inelegibilidade, tão somente pelos Tribunais de Contas, afastado o julgamento pelo Poder Legislativo, embora o disposto no Artigo 71, inciso I da Constituição Federal, contrariando a tese esposada no RE 132.747/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 7.12.1995); v) o princípio da segurança jurídica, como se verifica dos votos vencidos dos Ministros Dias Toffoli e Luiz Fux; vi) princípio constitucional da vedação ao retrocesso; vii) princípio da proporcionalidade; viii) núcleo essencial dos direitos políticos.¹⁸

16 OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A Lei da Ficha Limpa em face da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: O necessário controle de convencionalidade diante da possível violação ao direito de ser votado. *MCCE*, Brasília, DF, p. 14, 2017.

17 BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pino; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 229, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56807/55344>. Acesso em 18 jul. 2020.

18 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015. p. 183.

Para Eneida Desiree Salgado e Eduardo Borges Araújo¹⁹, a Lei da Ficha Limpa representa perigoso símbolo do encontro entre a moralidade e o discurso jurídico, sendo aquela nociva ao desafiar os fundamentos do Estado Democrático de Direito, contrariando princípios como o da legalidade, irretroatividade, de restrições aos direitos fundamentais, da proteção e confiança, não sendo permitida uma leitura da Constituição Federal de 1988 com base em uma visão moralizadora e perfeccionista, não apresentando o texto constitucional um projeto de imaginária boa vida a ser seguida por todos, de modo que o preambulo e o expresso no art. 3º estabelecem valores públicos a revelar uma moralidade objetiva, a qual não autoriza que seja imposta uma moralidade subjetiva, pelo legislador ou por magistrados, em nome de suposta precaução ou prevenção.

Contudo, apesar de reconhecida a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa pelo Supremo Tribunal Federal, como base em “propósito moralizante”²⁰, apesar das críticas sobre ela, cuja análise não se compatibiliza com a extensão desse trabalho, faz-se necessário, como será apresentado abaixo, o controle de convencionalidade dessa legislação.

Isso é dito, pois muitos de seus dispositivos não se coadunam com as previsões da Convenção Americana sobre de Direitos Humanos, no que toca às limitações excessivas impostas aos direitos políticos dos cidadãos em sua vertente passiva – direito de ser votado e participar do governo -, inclusive a sua alínea “g”, objeto específico desse estudo, o que merece uma releitura tanto pelos juízes e tribunais eleitorais²¹, quanto pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de compatibilizar as normas sobre inelegibilidades do ordenamento jurídico brasileiro e as previsões do supracitado tratado sobre direitos humanos.

19 SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges. Do legislativo ao judiciário: a Lei Complementar n.º 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 123 e 134, out./dez. 2013.

20 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino, loc. cit.

21 BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pino; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 243, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56807/55344>. Acesso em 18 jul. 2020.

3 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA)

O art. 5º, §2º, da Constituição Federal de 1988 estabelece que os direitos e garantias constantes na mesma não excluem outros que sejam consagrados em tratados internacionais, o que inclui no rol dos direitos com fundamento constitucional em nosso ordenamento jurídico, aqueles previstos em tratados internacionais em que o Brasil seja parte. Entendendo-se, para efeitos desse trabalho, apesar das discussões sobre o tema, que os tratados internacionais sobre direitos humanos integram o bloco de constitucionalidade, possuindo, portanto, suas previsões, natureza constitucional.

Isso é dito, apesar do julgamento do Supremo Tribunal Federal que, por maioria, no Recurso Extraordinário n.º 466.343-SP em 03.12.2008²², fixou a tese de que esses possuiriam natureza supralegal, com exceção daqueles aprovados pelo rito do §3º do art. 5º da Constituição Federal, cuja análise não será aqui esmiuçada em razão da abrangência desse estudo, importando que a Corte Superior também atribuiu patamar mais elevado aos tratados sobre direitos humanos em nosso ordenamento frente a legislação infraconstitucional.

Assim, os direitos fundamentais constantes da Constituição Federal de 1988, não são taxativos, sobretudo aqueles que constam do seu art. 5º. A partir da incorporação de tratados internacionais, compondo o bloco de constitucionalidade, essas normas passam a ser paradigmas para instaurar o controle de convencionalidade na legislação interna, entendendo-se como possível que se amplie o bloco de constitucionalidade a partir da inclusão de direitos e garantias fundamentais, que não necessariamente estão ali escritas, mas que são considerados como se nele estivessem, no fenômeno de internacionalização do direito constitucional.²³

Isto posto, no que toca ao objeto desse estudo, filia-se o Brasil ao sistema regional americano de direitos humanos, por ser signa-

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 466.343-SP*. Relator Ministro Cezar Peluso. 03 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 04 jun. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 23 maio 2021.

23 SIMÕES, Sandro Alex de Souza; OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs Venezuela e a inconventionalidade da alínea “g” da Lei de Inelegibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 118, p. 476, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/590>. Acesso em: 28 maio 2021.

tário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida com Pacto de São José da Costa Rica, concretizado através do Decreto Legislativo n.º 678 de 6 de novembro de 1992, sujeitando-se à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que possui função consultiva e jurisdicional. Salienta-se que essa adesão é facultativa, o que se deu no caso do Brasil através do Decreto Legislativo n.º 89 de 03 de dezembro de 1998, submetendo-se também aos meios de atuação e procedimentos regionais, com o dever de respeito aos direitos e garantias tutelados pela Convenção, além da necessidade de implementação destes, com a alteração da legislação interna, sob pena de punição.²⁴

Tal Convenção apresenta, portanto, *standards* mínimos à proteção aos direitos e garantias fundamentais nela tutelados, dentre os quais os direitos políticos, competindo a cada signatário, contudo, dentro de sua particularidade e singularidade, apresentar a forma de organização, implementação e funcionamento de suas eleições, tais quais modo de votação, financiamento, etc., não pretendendo os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos realizar a imposição de um único modelo eleitoral que se aplicaria a todos os Estados-membros.²⁵

3.1 ART. 23 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS POLÍTICOS

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos consagra em seu art. 23 a tutela específica dos direitos políticos, atribuindo-lhe especial importância, de modo a garantir a ampla participação e liberdade de escolha do eleitor, para que todos os cidadãos possam, em iguais condições, respeitando limitações mínimas, concorrer ao pleito e participar dos Governos.

Nesse sentido, em razão da importância dos direitos políticos, a Convenção enumera hipóteses específicas em que possam ocorrer a sua restrição, tratando-se esse de rol taxativo, sendo eles: idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil e mental ou condenação por juiz competente em processo penal, sendo essas, pois, as únicas hipóteses permitidas pelo tratado,

24 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015. p. 101-102.

25 SIMÕES, Sandro Alex de Souza; OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de, op. cit., p. 488.

para restrição aos direitos políticos, dada a importância desse direito fundamental.²⁶ Nesse sentido, vejamos a redação do referido dispositivo convencional:

Artigo 23 - Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Para Luiz Magno Pinto Bastos Junior e Rodrigo Mioto dos Santos²⁷ o dispositivo convencional é taxativo ao restringir a liberdade do Estado Membro, no que toca às possibilidades de limitações aos direitos políticos, só podendo ocorrer nas estritas hipóteses mencionadas no texto, em razão do termo “exclusivamente” constante do item 2, de modo a garantir a todos os cidadãos o direito de ser eleito em eleições periódicas autênticas e de participar dos Governos, possuindo, pois, todos os órgãos jurisdicionais do país, a obrigação de retirar os obstáculos para a plena aplicação das normas internacionais de proteção aos direitos humanos mais benéficas ao ser humano – princípio *pro homine* – garantindo o progresso e impedindo o retrocesso.

Portanto, a Convenção Americana apresenta hipóteses expressas e limitadas para restrição aos direitos políticos pelos países signatários, não podendo tal previsão ser lida de modo abrangente, mas restritiva, a fim de garantir a ampla possibilidade de escolha e participação popular na vida comunitária e nos governos, não cabendo, pois, conforme Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, “realizar qualquer forma de admoestação aos direitos políticos tendo

26 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015. p. 113.

27 BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pino; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 255, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56807/55344>. Acesso em 18 jul. 2020.

como fundamento uma visão moral do mundo ou das pessoas, o mencionado “propósito moralizante” inscrito no acórdão do Supremo Tribunal Federal sobre a Lei n.º 135/2010.”²⁸

Para Eneida Desiree Salgado e Vitória Pedruzzi Segato²⁹, no Brasil, o menosprezo à elegibilidade enquanto direito fundamental é observado em diversos diplomas legais e propostas legislativas que buscam a todo custo limitar as pessoas que podem participar do pleito, bem como nas decisões judiciais, que não dão aos direitos políticos, sobretudo o de concorrer a cargo eletivo, a fundamentalidade que merecem, deixando de interpretar, como deveriam, normas restritivas, restritivamente, a fim de evitar a redução da competição eleitoral.

Portanto, é necessário o efetivo controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa frente à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, para que o país cumpra de modo preciso as previsões convencionais, com eventual punição e ajustes em casos de descumprimento. Isso pode ser realizado tanto através do controle concentrado a ser exercido pela Corte Interamericana de Direito Humanos, bem como através do controle difuso de convencionalidade, que sai da competência da Corte Internacional e passa para a competência de cada Estado-membro, através de seus juízes e tribunais, que devem compatibilizar a legislação interna às previsões convencionais, apesar da baixíssima influência das decisões das Cortes Internacionais em nosso ordenamento jurídico, o que deve ser alterado, para que se fortaleçam as previsões dos tratados internacionais e por consequência os direitos políticos, enquanto direitos humanos fundamentais.³⁰

28 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa*: direitos políticos e inelegibilidades. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015. p. 116.

29 SALGADO, Eneida Desiree; SEGATO, Vitória Pedruzzi. Quis custodiet ipsos custodes?. os abusos da Justiça Eleitoral e as restrições à elegibilidade. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte, ano 10, n.19, p. 66, jul./dez. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/39177557/SALGADO_Eneida_Desiree_SEGATO_Vit%C3%B3ria_Pedruzzi_Quis_custodiet_ipsos_custodes_Os_abusos_da_Justi%C3%A7a_Eleitoral_e_as_restri%C3%A7%C3%B5es_%C3%A0_elegibilidade_Revista_Brasileira_de_Direito_Eleitoral_RBDE_Belo_Horizonte_ano_10_n_19_p_65_87_jul_dez_2018. Acesso em: 28 maio 2021.

30 SIMÕES, Sandro Alex de Souza; OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs Venezuela e a inconvenção da alínea “g” da Lei de Inelegibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v. 118, p. 491, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/590>. Acesso em: 28 maio 2021.

3.2 DOS PRINCIPAIS JULGADOS SOBRE O TEMA NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Acerca da proteção aos Direitos Políticos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Corte Interamericana já teve a oportunidade de se debruçar em algumas oportunidades sobre casos de possível violação aos direitos políticos tutelados expressamente em seu art. 23 por países membros, destacando-se três julgados que aqui serão analisados.

O primeiro deles é o caso YATAMA x Nicarágua, ocorrido em 2005³¹, decorrente da limitação da participação de diversas pessoas nas eleições municipais, dentre os quais membros de sociedades indígenas e tradicionais, em razão de resolução com bastante restrições expedida às vésperas do pleito pelo Conselho Supremo Eleitoral.

Até aquele momento era permitida a participação política dessas comunidades, sem a necessidade de filiação partidária, desde que possuíssem, através de uma espécie de associação, composta por no mínimo 5% (cinco por cento) do eleitorado da circunscrição eleitoral, inscritos para o pleito anterior. Tal possibilidade foi suprimida às vésperas da eleição, sendo exigida a atuação exclusivamente por meio de partidos políticos, o que era totalmente desconhecido por aquelas comunidades. Isto, por óbvio, limitou a participação política dessas minorias, afetando a ampla participação das diversas vertentes étnicas e comunitárias no pleito.

Essa limitação foi reconhecida pela Corte Interamericana como violadora do art. 23 da Convenção, verificando-se que a exigência de filiação partidária para concorrer ao pleito, da forma como estabelecida, representava grave obstáculo à efetiva participação popular no pleito, tratando-se de uma restrição discriminatória, que não se baseou em propósitos úteis e critérios razoáveis, a fim de atender ao interesse público de maneira proporcional e razoável, de modo que, existindo várias opções, como na hipótese, deve ser escolhida aquela que menos restrinja os direitos políticos. Por esse motivo, foi o estado da Nicarágua condenado por violação ao referido dispositivo convencional, inexistindo na mesma qualquer

31 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS. *Caso Yatama vs. Nicarágua*. Julgado em 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b-2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

exigência para que os direitos políticos sejam exercidos através de partidos políticos, sobretudo em casos tais, onde apesar da importância das referidas agremiações para o desenvolvimento da democracia, a candidatura através de órgãos comunitários era um fato consolidado, que garantia, em maior escala, a diversidade na atuação democrática.

Deve-se deixar claro que, no caso YATAMA, a Corte levou muito em consideração a realidade específica, deixando claro que essa solução – afastamento da necessidade de filiação partidária – era aplicável àquela hipótese, ante a realidade demonstrada, mas que não seria necessariamente aplicável a outros ordenamentos jurídicos com realidades distintas, dentro do direito dos Estados-membros de organizar e dirigir seus pleitos, desde que não impeçam que grupos com organização distintas, representativos de parcela da sociedade, participem efetivamente do pleito e na direção dos assuntos públicos, em razão de restrições desproporcionais e desarrazoadas.

Nesse sentido, na apreciação do caso *Castañeda Gutman x México*, julgado em 06 de agosto de 2008³², quando o assunto referente à necessidade de filiação partidária novamente voltou a ser debatido, visto que tal exigência não se encontra dentro do rol taxativo de hipóteses de limitação dos direitos políticos, constante do art. 23 da Convenção Americana, a Corte, ao analisar o pleito de candidato a presidente do México, o Sr. Castañeda Gutman de concorrer sem a filiação partidária exigida, tal pleito foi negado, sob a justificativa de que a filiação naquela hipótese já era consolidada, representando a forma de organização do processo eleitoral escolhido pelo país, decorrente da necessidade de fortalecimento dos partidos ante as circunstâncias históricas, políticas e sociais do México, tornando eficaz o processo eleitoral composto de 75 (setenta e cinco) milhões de pessoas, baseado em um sistema de financiamento essencialmente público, de onde surge a necessidade de garantir o acesso isonômico a esses e o efetivo controle dos gastos.

32 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Julgado em 06 de agosto de 2008. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

Entendeu a Corte, portanto, que estaria diante de interesse público imperativo que justificaria a escolha histórica do país pela necessidade de filiação partidária para concorrer ao pleito, não representando essa, por si só, obstáculo ao exercício aos direitos políticos, sendo medida adequada para atingir os efeitos almejados de que as eleições sejam organizadas a fim de garantir eficazmente resultado legítimo em pleitos periódicos, universais e iguais, onde seja expressada a livre vontade do eleitor, sendo o Estado do México condenado apenas por não garantir os meios adequados para que o candidato efetivamente realizasse a defesa do seu direito, conforme exigência do art. 25 da Convenção Americana, sendo negada punição por violação a direitos políticos do candidato.

Quanto a esse caso, apesar da Corte não ter entendido pela violação ao art. 23 da Convenção em seu item 2, foram fixadas duas importantes premissas interpretativas, a saber: 1. São os direitos políticos essenciais para a democracia, impondo numerosas exigências para sua proteção, em observância ao dever de que seja assegurado que os cidadãos tenham oportunidade de participar de modo efetivo da formação da vontade política do Estado; 2. Apesar de ser possível que o Estado, no seu dever de regulação e organização de seu sistema eleitoral, estabeleça condições para votar e ser votado que não estão previstas nas hipóteses de limitação aos direitos políticos do art. 23 da Convenção, essa atividade, contudo, encontra-se sujeita ao controle de compatibilidade e proporcionalidade a ser realizado pelos órgãos que formam o Sistema Internacional de Direitos Humanos.³³

Aqui cumpre apresentar lição de Marcelo Ramos Peregrino, que, de modo resumido, apresenta as diferenças básicas entre os casos, que, apesar de possuir a mesma tese abstrata, possuem diferenças substanciais nos casos concretos que levaram aos resultados diversos, vejamos:

Interessante notar que o tema discutido no precedente YATA-MA foi ventilado para sustentar a candidatura de Castañeda Gutman. Em ambos os casos, as parte (sic) não tinham um partido político, daí a similitude, embora o pleito, no caso da Nicarágua, ostentasse um viés coletivo, o que o diferenciava

33 BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pino; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 235, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56807/55344>. Acesso em 18 jul. 2020.

da posição individual deste precedente. Mais do que isso, em YATAMA, a constituição de um partido político, em face das questões específicas com a língua, costumes e formas de organização daquelas comunidades tradicionais, pela imposição do modelo partidário, frustraria os direitos políticos daquela população.³⁴

O terceiro julgamento de destaque e que merece ser aqui abordado é o Caso López Mendoza x Venezuela, julgado em 11 de Setembro de 2011³⁵, onde se discutiu a possibilidade de que decisão de órgão administrativo, no caso específico a Controladoria-Geral da República da Venezuela, gere a inelegibilidade do cidadão, impossibilitando a participação do pretense candidato no pleito e conseqüentemente na vida política do seu país.

Aqui, decidiu a Corte pela violação aos direitos políticos do Sr. Leopoldo López Mendonza, em razão de essa hipótese de condenação, através de órgão administrativo, por não se tratar de condenação por juiz criminal transitada em julgado, nos termos do devido processo convencional – art. 8 -, não poderia levar à inelegibilidade, conforme hipóteses *numerus clausus* do art. 23.2 da Convenção Americana, sendo o Estado da Venezuela punido por violação à mesma.

Nesse caso cumpre ressaltar, que o Juiz Diego García-Sayám tratou acerca da hipótese de extensão das restrições aos direitos políticos do art. 23.2., para outras hipóteses de condenação por autoridade judicial, tal qual eleitoral ou cível (improbidade administrativa), desde que seja proporcional e previsível, visto que a interpretação constitucional teria que acompanhar a evolução da sociedade, compatibilizando-se com a contemporaneidade, razão pela qual, em seu entender, desde que proporcional e previsível, a decisão da autoridade judicial deve ser entendida em sentido amplo, não se limitando ao juízo penal, afastando no caso específico a inelegibilidade por ter sido a decisão firmada por uma autoridade administrativa e não judicial.³⁶

34 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015. p. 134.

35 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Julgado em 01 de setembro de 2011. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

36 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015. p. 137.

Assim, devemos ter em mente que o marco normativo convencional não é restrito à literalidade da norma, devendo ser observado com base no contexto normativo, em correlação com a jurisprudência que a Corte responsável emana sobre as normas convencionais, além da interpretação que é dada à mesma pelos mais diversos órgãos judiciais dos países membros desse normativo internacional, garantindo-se a sua aplicação do modo mais adequado.³⁷

A Corte Interamericana, portanto, quando analisa as restrições aos direitos políticos, na qualidade de direito fundamental, como na hipótese da necessidade de filiação partidária, verifica se essa limitação é necessária para o efetivo funcionamento de uma sociedade democrática, dentro de uma interpretação baseada em suas normas (art. 29, 30 e 32), verificando, por sua vez, quando se trata de hipótese de limitação da capacidade eleitoral passiva – inelegibilidade – se essa está enquadrada dentro das hipóteses específicas do art. 23 da Convenção, somente podendo ocorrer limitação quando expressamente previsto na Convenção.³⁸

4 DA HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA “G” DA LEI DA FICHA LIMPA FRENTE AO ART. 23 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

Nessa perspectiva, conforme decisões e manifestações acima apresentadas, a Corte Interamericana tem forte posição no sentido de que, apesar de ser possível que o Estado, no seu dever de regulação e organização de seu sistema eleitoral, estabeleça, com fundamento constitucional e sem objetivar o arbítrio, condições para votar e ser votado que não estão previstas nas hipóteses de limitação aos direitos políticos do art. 23 da Convenção, essa atividade, contudo, encontra-se sujeita ao controle de compatibilidade e proporcionalidade a ser realizado pelos órgãos que formam o Sistema Internacional de Direitos Humanos.

Assim, no caso brasileiro, em se tratando de uma sanção de suspensão dos direitos políticos decorrente de decisão, para sua

37 BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pino; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 226, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56807/55344>. Acesso em 18 jul. 2020.

38 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino, op. cit., p. 139.

validade, deve ser i) proferida por juiz competente; ii) ter havido condenação definitiva; iii) proferida por juiz penal, podendo os Estados signatários ser punidos internacionalmente pelo seu descumprimento, não sendo dado aos mesmos o direito de descumprimento, sendo irrelevante, em nosso entender, justificativas de ordem interna, tais quais proibidade, moralidade, interesse público ou combate à corrupção, cabendo à população realizar a escolha de seus representantes da forma mais ampla possível.

Deve ser, portanto, dado ao povo o direito de livremente escolher seus governantes, restringindo o mínimo possível essas escolhas, o que não corre no Brasil, onde, baseado na falsa perspectiva de que a população não sabe votar, a legislação obsta por demais as escolhas do eleitorado, tutelando de modo excessivo a opção do eleitor, o que representa limitação da efetiva democracia, por restrições excessivas aos direitos políticos do cidadão e à liberdade de escolha do eleitorado.

Verificada a previsão expressa do art. 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que apresenta hipóteses expressas e taxativas nas quais o direito político de ser votado e de participar do governo pode ser limitado, tomando por base ainda as principais decisões da Corte Interamericana sobre tais restrições em países membros, temos que é necessária uma profunda revisão na perspectiva nacional acerca dos direitos políticos, bem como dos limites que são impostos a tais direitos em nosso ordenamento, sobretudo quando se verifica que quase a totalidade do nosso sistema infraconstitucional de inelegibilidades, decorrentes das alterações da Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar n.º 135/2010 -, não resiste a uma análise de compatibilidade com as hipóteses de restrição permitidas pela Convenção Americana.³⁹

Uma dessas previsões que não se compatibiliza com as previsões do art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos é justamente a hipótese de inelegibilidade do art. 1º, I, alínea “g” da Lei Complementar n.º 64/90, alterada pela Lei Complementar n.º 135/2010, que estabelece a hipótese de inelegibilidade para os que tiveram contas relativas aos cargos ou funções públicas rejeitadas, em decorrência de irregularidade insanável que se configure como ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível

39 BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pino; SANTOS, Rodrigo Miotto dos, loc. cit.

do órgão competente, salvo se tiver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que sejam realizadas nos 8 (oito) anos seguintes a contar da decisão, sendo aplicado o art. 71, II da Constituição Federal de 1988, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de eventuais mandatários que tenham agido nessa condição.

Portanto, temos que, para a caracterização da inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar n.º 64/90, alterada pela Lei Complementar n.º 135/2010, é necessário: i) o exercício de cargo ou função pública; ii) rejeição das contas por órgão competente (decisão administrativa); iii) verificação de irregularidade insanável; iv) ato doloso de improbidade administrativa; v) irrecorribilidade da decisão; vi) inexistência de suspensão ou anulação judicial da decisão.

Nessa perspectiva, após decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários n.º 848.826-DF⁴⁰ e n.º 729.744-MG⁴¹, com repercussão geral reconhecida, ocorrido em 10 de agosto de 2016, restou definido que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo, emitindo parecer prévio, que somente pode ser afastado por 2/3 (dois terços) dos parlamentares, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo, com exceção das contas relativas a convênios onde as Cortes de Contas proferem efetiva decisão.

Por sua vez, o art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, como amplamente demonstrado nesse trabalho, estabelece de modo expresso as hipóteses taxativas de limitação dos direitos políticos, sendo elas: i) idade; ii) nacionalidade; iii) residência; iv) idioma; v) instrução; v) capacidade civil ou mental; e vi) condenação, por juiz competente, em processo penal.

Verifica-se, pois, que a hipótese do art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar n.º 64/90, alterada pela Lei Complementar n.º 135/2010, não sobrevive a uma análise baseada no item 2 do

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 848.826-DF*. Relator Ministro Roberto Barroso, 10 ago. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, 23 ago. 2017. Disponível em: file:///Users/Pedro_Ribeiro/Downloads/texto_312518750.pdf#629754. Acesso em: 23 maio 2021.

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 729.744-MG*. Relator Ministro Gilmar Mendes, 10 ago. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, 23 ago. 2017. Disponível em: file:///Users/Pedro_Ribeiro/Downloads/texto_312495533.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

art. 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, já que não se trata de uma decisão judicial, mas sim administrativa, muitas vezes proferida pelas Câmaras Municipais com viés eminentemente político e sem qualquer cuidado técnico, não sendo proferida em processo penal.

Entende-se, pois, que sua previsão e perpetuação no ordenamento jurídico brasileiro devem ser revistas, através de sua releitura a partir da previsão convencional, o que é possível de ser realizado pelos juízes e tribunais pátrios, inclusive o Supremo Tribunal Federal, visto que tal norma faz parte do bloco de constitucionalidade, evitando a manutenção em nosso ordenamento da excessiva limitação aos direitos políticos fundamentais do cidadão de ser votado, eleito e de influenciar no governo.

Cabe ressaltar, por sua vez, que as Cortes de Contas no Brasil, apesar do importante papel que desempenham, não compõem o poder judiciário, ao tempo em que suas decisões são de natureza administrativa, técnico-contábil e não jurídica, mesmo que possuam alguns elementos dessa. Já a experiência prática demonstra que a tramitação de seus processos e procedimentos não garantem a mesma possibilidade instrutória que se tem em processos judiciais, com oitiva de testemunhas, acareações, requisição de documentos em poder de terceiros, perícias amplas, etc., de modo que embora as Cortes de Contas garantam o necessário contraditório e ampla defesa, cumprindo o mandamento constitucional, não o fazem na mesma amplitude do Poder Judiciário, onde se tem vasta possibilidade instrutória, pelo que somente condenações daí advindas podem, em nosso entender, levar a restrições dos direitos políticos dos cidadãos.⁴²

Conforme Marcelo Ramos Peregrino Ferreira⁴³, as inelegibilidades constituídas sem decisão judicial são de extrema gravidade, visto que o cidadão é alijado do processo eleitoral, sem que tenha havido sequer uma decisão judicial precária, de modo que mesmo que reverta tal decisão, muitas vezes tomada com viés meramente

42 SIMÕES, Sandro Alex de Souza; OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs Venezuela e a inconvenção da alínea “g” da Lei de Inelegibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte/MG, n. 118, p. 496-497, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/590>. Acesso em: 28 maio 2021.

43 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015. p. 199 e 204.

político, desconsiderando a tecnicidade contábil e/ou mesmo jurídica, a sua condição de candidato com possível inelegibilidade diminui o seu *status* perante o eleitorado, alterando de modo significativo o resultado e a normalidade do pleito.

Para Sandro Alex de Souza Simões e Pedro Henrique Costa Oliveira⁴⁴ a Lei da Ficha Limpa, ainda que tenha sido declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, como visto ao longo desse estudo, viola princípios essenciais e estruturantes do direito, além de dispositivos convencionais, dentre eles o art. 23, referente à proteção aos direitos políticos e as hipóteses taxativas de sua limitação, de modo que, para os mesmos, a norma permanece vigente no ordenamento jurídico pátrio, mas não possui validade, sendo claramente inconvenção a restrição aos direitos políticos, enquanto direito humano fundamental, gerada por decisões administrativas, como aquelas relativas à rejeição de contas do gestor público, constante da alínea “g” da Lei Complementar n.º 64/90, alterada pela Lei Complementar n.º 135/2010, em descompasso, pois, com a previsão taxativa convencional.

Assim, deve ser afirmado ao máximo a qualidade de direito fundamental dos direitos políticos, dentre os quais o passivo – *jus honorum* – não havendo possibilidade de afastá-lo ou reduzi-lo em nome de abstrata proteção à moralidade, com ampla possibilidade de participação e escolha dos cidadãos no processo eleitoral, uma vez que, sem os direitos políticos fundamentais devidamente respeitados pelos operadores do direito, impossível que se tenha um Estado Democrático de Direito, abrindo-se espaço para autoritarismos e abusos, através de um(a) suposto(a) defensor(a) da moralidade, sem o devido controle.⁴⁵

Entende-se aqui, que a limitação ao direito público subjetivo de ser votado não afeta somente a individualidade do cidadão, mas toda a comunidade que fica impedida de realizar de forma livre e ampla a escolha de seus representantes, de modo que os argumentos de defesa da moralidade e da probidade, utilizados pelo

44 SIMÕES, Sandro Alex de Souza; OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de, op. cit., p. 468-469.

45 SALGADO, Eneida Desiree; SEGATO, Vitória Pedruzzi. Quis custodiet ipsos custodes?. os abusos da Justiça Eleitoral e as restrições à elegibilidade. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte, v.10, n.19, p. 84-85, jul./dez. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/39177557/SALGADO_Eneida_Desiree_SEGATO_Vit%C3%B3ria_Pedruzzi_Quis_custodiet_ipsos_custodes_Os_abusos_da_Justi%C3%A7a_Eleitoral_e_as_restri%C3%A7%C3%B5es_%C3%A0_elegibilidade_Revista_Brasileira_de_Direito_Eleitoral_RBDE_Belo_Horizonte_ano_10_n_19_p_65_87_jul_dez_2018. Acesso em: 28 maio 2021.

Supremo Tribunal Federal para decidir pela constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, não são possíveis de serem levantados para restrição ao direito político fundamental de ser votado, eleito e influir no Governo, já que estamos diante de garantia convencional fundamental, somente podendo norma restritiva se limitar às hipóteses expressas do art. 23 da Convenção.⁴⁶

Em qualquer sistema onde se leve a sério os direitos políticos fundamentais, não se pode aceitar e consentir com hipóteses como a presente, onde através de uma sanção decorrente de decisão de autoridades administrativas e nesse caso muitas vezes políticas, o cidadão possa ser afastado da vida pública pelo excessivo prazo de 08 (oito) anos.

Essa possibilidade, em última análise, acaba por enfraquecer a própria democracia, com indevido fortalecimento do fenômeno da criminalização e demonização da política, o que deve ser revisto pelos juízes e tribunais pátrios, a fim de se evitar fenômenos indesejáveis como o surgimento de lideranças populistas e autoritárias e o excesso de poder em instituições como o Ministério Público, baseado na ideia de que neles estariam resguardados, unicamente, os princípios da probidade e moralidade e que somente os mesmos saberiam ditar os rumos a serem seguidos pela comunidade.

Nesse desiderato, entende-se que essa crença é flagrantemente falsa em uma sociedade plural e democrática, onde o debate e ampla liberdade de escolha entre as mais variadas vertentes devem ser tutelados e garantidos ao máximo, com observância, ao seu tempo, da necessária punição aos abusos, irregularidades e ilícitos, caso efetivamente cometidos e cabalmente provados, após o devido processo legal, com trânsito em julgado, fortalecendo, pois, a democracia, como devido.

Percebe-se, portanto, conforme lições de Marcelo Ramos Peregrino Ferreira⁴⁷, que a legislação brasileira, procurou antecipar-se à escolha popular, criando um novo degrau de escolha dos candi-

46 BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pino; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 244, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56807/55344>. Acesso em 18 jul. 2020.

47 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015. p. 243 e 248.

dados, através de órgãos de classe, autoridades administrativas, tribunais de contas, juízes e tribunais de justiça, parlamentares, a quem é dado o direito de definir as possibilidades de escolha do cidadão.

Retira-se assim, do sufrágio universal, o direito de ampla e livre escolha do eleitor, que através do erro e acerto aprimoraria o sistema democrático, o que, como visto, apesar de ter sobrevivido ao controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal, não é compatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, devendo ser o quanto antes compatibilizado com ele.

Isso passa tanto pelos juízes e tribunais eleitorais, quanto pela Corte Suprema, que devem afastar a aplicação das hipóteses de inelegibilidade inconventionais da Lei da Ficha Limpa, dentre as quais a do seu art. 1.º, inciso I, alínea “g”, objeto desse estudo, decorrente de decisões administrativas e com viés político bastante exacerbado, que restringe indevidamente o direito político do cidadão fora das possibilidades taxativas do art. 23 da Convenção Americana, evitando a perpetuação do descumprimento do tratado e eventual punição internacional do Estado Brasileiro, com todos os constrangimentos daí inerentes.

Salienta-se, por fim, que apesar das considerações desse estudo, o Tribunal Superior Eleitoral ao enfrentar o tema, manifestou-se, em reiteradas oportunidades, pela convencionalidade das normas da Lei da Ficha Limpa, inclusive o seu art. 1.º, inciso I, alínea “g”, visto que oriundo da previsão constitucional do Art. 14, §9º da CF/88, sendo as previsões da LC n.º 64/90, alterada pela LC n.º 135/2010, fixadas de acordo com os ideais de probidade, moralidade e ética, as quais foram declaradas constitucionais no julgamento das ADCS n.º 29 e 30 e da ADI n.º 4.578 do STF. Afirmou a Corte Superior Eleitoral não ser possível atribuir *status* supraconstitucional à Convenção Americana de Direitos Humanos para afastar a aplicação da Lei da Ficha Limpa com base nas limitações do art. 23 daquela, o que também, no seu entender, não encontraria esteio na jurisprudência da Corte Suprema, que atribui caráter supralegal a tratados internacionais que versem sobre direitos humanos⁴⁸, argumentos esses com os quais não se

48 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Eleitoral n. 0600136-48.2020.6.21.0035*. Direito Eleitoral e Processual Civil. Tutela de Urgência. Eleições 2020. Prefeito eleito. Registro indeferido. Pedido de efeito suspensivo. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral. Recesso Forense. Ausência de Probabilidade de provimento recursal. Indeferimento. Relator Edson Fachin, 18 março 2021. [...] Ademais, a título

concorda pelos motivos acima descritos, mas que são seguidos pelos defensores da convencionalidade da norma.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo viu-se que os direitos políticos representam uma garantia humana fundamental consagrada na Constituição Federal, representando o direito de participação direta e indireta da população na escolha dos seus representantes e no direito de participar, influir e tomar parte do Governo, através da capacidade de votar e ser votado, representando o verdadeiro exercício da cidadania pela população, sendo bastante afetado pela edição da Lei Complementar n.º 135/2010.

Essa, trouxe uma série de alterações ao regramento das inelegibilidades no ordenamento jurídico brasileiro estatuído na Lei Complementar n.º 64/90, conforme permissivo do art. 14, §9º da Constituição Federal, que preleciona valores como a defesa da probidade administrativa, moralidade para o exercício do mandato e vida pregressa do candidato, ampliando sobremaneira as suas hipóteses e prazos de incidência com base em um ideal abstrato de moralidade e tentativa de assepsia da política, pautado na ideia de que determinados cidadãos não terão a condução adequada no trato da coisa pública.

Tais alterações, contudo, apesar da intenção louvável de garantir a necessária moralidade e probidade na gestão da coisa pública, representaram uma excessiva restrição aos direitos políticos na sua vertente passiva – ser votado -. Limita-se a escolha do eleitorado através de decisões não oriundas de órgãos judiciais e

de obiter dictum, convém anotar que a constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidades insculpidas na LC n.º 64/1990, alterada pela LC n.º 135/2010, entre elas a prevista na alínea e, restou reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADCs n.º 29 e 30 e da ADI n.º 4.578. Registra-se, ainda, que este Tribunal Superior já assentou que as referidas hipóteses de inelegibilidade são fixadas de acordo com os parâmetros constitucionais de probidade, moralidade e de ética, e veiculadas por meio de reserva de lei formal (lei complementar), nos termos do art. 14, § 9º, da Constituição da República, razão por que, a prevalecer a tese segundo a qual a restrição ao direito de ser votado se submete às normas convencionais, haveria a subversão da hierarquia das fontes, de maneira a outorgar o status supraconstitucional à Convenção Americana, o que, como se sabe, não encontra esteio na jurisprudência remansosa do Supremo Tribunal Federal que atribui o caráter suprallegal a tratados internacionais que versem direitos humanos (AgR-RO n.º 471-53/SC, Rel. Min. Luiz Fux, PSESS de 2.12.2014). Nesse sentido também o AgR-REspe n.º 52-17/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJE de 16.6.2017. Disponível em: <https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=4283284627e62057f4b34e7be29e-4cf1ded3a6762cd43eacff6bb708f2c7e4f753237193a83949fa6272859e64e4fb94708827ba9f45b26a3&idProcessoDoc=127538638>. Acesso em 23 maio 2021.

independentes de trânsito em julgado, com o estabelecimento de prazos muito longos, tal qual a previsão do art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar n.º 64/90, introduzida pela Lei Complementar n.º 135/2010, que estabelece a hipótese de inelegibilidade por rejeição de contas pelo órgão competente (legislativo) em decorrência de ato doloso de improbidade administrativa, muitas vezes com viés excessivamente político, desconsiderando os dados técnicos. Viola-se, pois, de modo indevido, o direito humano fundamental de ser votado, indo de encontro a tratados e convenções internacionais do qual o Brasil é signatário, em especial a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Analisou-se, então, que, apesar dessas limitações indevidas aos direitos políticos, o Supremo Tribunal Federal acabou por tutelar as mesmas, orientado pela tentativa de dar concretude às previsões constitucionais relativas à moralidade, probidade e vida pregressa do candidato, como fatores impeditivos das candidaturas, tutelando a vontade popular representada pela Lei da Ficha Limpa de criar obstáculos objetivos àqueles cuja vida pregressa fosse entendida como desabonadora do mandato, entendendo o Supremo Tribunal Federal que impor sacrifício à liberdade individual de ser candidato não superaria os desejáveis benefícios sociais para a moralidade e probidade no exercício do *munus publico*, decorrentes da novel legislação.

Nota-se em seguida, apesar do reconhecimento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, que se faz necessário uma revisão da validade de muitos dos dispositivos dessa norma, através de um controle de convencionalidade. Esse pode ser realizado por juízes e tribunais pátrios, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, em face das previsões da Convenção Americana sobre Direito Humanos, também conhecida como “Pacto de São José da Costa Rica”, da qual é o Brasil signatário e que por tratar de direitos humanos tem *status* de norma constitucional, compondo o nosso bloco de constitucionalidade, a qual apresenta *standards* mínimos à proteção aos direitos e garantias fundamentais nela tutelados, dentre os quais os direitos políticos.

Compete a cada signatário, contudo, dentre de sua particularidade e singularidade, apresentar a forma de organização, implementação e funcionamento de suas eleições, tais quais, modo

de votação, financiamento, etc., não pretendendo a imposição de um único modelo eleitoral que se aplicaria a todos os Estados-membro. Nessa perspectiva se apresentou três importantes julgamentos acerca das soluções adotadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em razão da violação de países membros às regras referentes à limitação dos direitos políticos constantes da Convenção, sendo eles YATAMA x Nicarágua, Castañeda Gutman x México e López Mendoza x Venezuela. Assim, apesar da pequena influência das decisões das Cortes Internacionais em nosso ordenamento jurídico, essas devem ser observadas e analisadas a fim de buscar novas soluções que fortaleçam as previsões dos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos fundamentais, dentre eles os direitos políticos no Brasil.

Nesse sentido, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu art. 23 consagra a tutela específica dos direitos políticos, atribuindo-lhe especial importância, de modo a garantir a ampla participação e liberdade de escolha do eleitor, para que todos os cidadãos possam, em iguais condições, respeitando limitações mínimas, concorrer ao pleito e participar dos Governos. Para tanto, apresenta hipóteses taxativas nas quais podem ocorrer as limitações aos direitos políticos, sendo eles os motivos de: idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil e mental, bem como a condenação por juiz competente em processo penal, sendo as mesmas as únicas hipóteses, segundo o tratado, em que seriam permitidas as restrições aos direitos políticos, considerada a sua importância enquanto direito fundamental, restringindo a liberdade de escolha dos países signatários nesse ponto, aplicando-se, pois, de forma plena normas internacionais de proteção aos direitos humanos mais benéficas ao ser humano – princípio *pro homine* – garantindo o progresso e impedindo o retrocesso, assegurando a ampla possibilidade de escolha e participação popular na vida comunitária e nos governos, não cabendo restrições indevidas com base em abstrato propósito moralizante.

Verificadas tais conclusões e partindo-se ao objeto específico desse estudo constatou-se que a hipótese da alínea “g” da Lei Complementar n.º 64/90, introduzida pela Lei Complementar n.º 135/2010, que estabelece a hipótese de inelegibilidade para os que tiveram contas relativas aos cargos ou funções públicas rejeitadas,

em decorrência de irregularidade insanável que se configure como ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se tiver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que sejam realizadas nos 8 (oito) anos seguintes a contar da decisão, não se coaduna com as previsões do art. 23 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos.

Isso é dito, pois não se trata de uma decisão judicial, mas sim administrativa, muitas vezes proferida pelas Câmaras Municipais com viés eminentemente político e sem qualquer cuidado técnico, não sendo proferida em processo penal, de modo que a sua previsão e perpetuação no ordenamento jurídico brasileiro deve ser revista e afastada, através de sua releitura a partir da previsão convencional, o que é possível de ser realizado pelos juízes e tribunais pátrios, inclusive o Supremo Tribunal Federal, visto que tal norma faz parte do bloco de constitucionalidade, evitando a perpetuação em nosso ordenamento de excessiva limitação aos direitos políticos fundamentais do cidadão de ser votado, eleito e influenciar no governo.

Assim, defende-se no presente estudo a inconveniência da hipótese de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar n.º 64/90, introduzido pela Lei Complementar n.º 135/2010 – Lei da Ficha Limpa – por não se compatibilizar com as previsões do art. 23 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, já que ultrapassa as hipóteses *numerus clausus* de limitação aos direitos políticos pelos Estados-Membros. Isso deve ser observado pelos operadores do direito, em especial os julgadores, a fim de garantir o pleno e legítimo exercício do direito de escolher seus governantes e participar da vida pública pelos cidadãos brasileiros, ampliando ao máximo as possibilidades de escolha, aprimorando o sistema democrático ao restabelecer o protagonismo ao eleitor, mesmo que com erros e acertos, garantindo em última escala o efetivo respeito ao Pacto de São José da Costa Rica, no que toca aos direitos políticos, pelo Estado brasileiro, evitando eventuais e indesejáveis punições.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pino; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 223-256, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56807/55344>. Acesso em 18 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29 Distrito Federal*. Relator: Ministro Luiz Fux, 16 fev. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, 29 jun. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em 23 maio 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 30*. Relator Ministro Luiz Fux, 16 fev. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, 29 jun. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>. Acesso em 23 maio 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 4.578*. Relator Ministro Celso de Melo, 16 fev. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, 29 jun. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608506>. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144*. Relator Ministro Luiz Fux, 06 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 25 fev. 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 633.703-MG*. Relator Ministro Gilmar Mendes. 23 mar. 2011. Diário

da Justiça Eletrônico, 17 nov. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 466.343-SP*. Relator Ministro Cezar Peluso. 03 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 04 jun. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 848.826-DF*. Relator Ministro Roberto Barroso, 10 ago. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, 23 ago. 2017. Disponível em: file:///Users/Pedro_Ribeiro/Downloads/texto_312518750.pdf=629754. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 729.744-MG*. Relator Ministro Gilmar Mendes, 10 ago. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, 23 ago. 2017. Disponível em: file:///Users/Pedro_Ribeiro/Downloads/texto_312495533.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Eleitoral n. 0600136-48.2020.6.21.0035*. Direito Eleitoral e Processual Civil. Tutela de Urgência. Eleições 2020. Prefeito eleito. Registro indeferido. Pedido de efeito suspensivo. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral. Recesso Forense. Ausência de Probabilidade de provimento recursal. Indeferimento. Relator Edson Fachin, 18 março 2021. Disponível em: <https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=4283284627e62057f4b34e7be29e4cf1ded3a6762cd43eac6bb708f2c7e4f753237193a83949fa6272859e64e4fb94708827ba9f45b26a3&idProcessoDoc=127538638>. Acesso em 23 maio 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 18 jul. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Julgado em 06 de agosto de 2008. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Julgado em 01 de setembro de 2011. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. *Caso Yatama vs. Nicarágua*. Julgado em 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf> . Acesso em: 23 maio 2021.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2015.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A Lei da Ficha Limpa em face da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: O necessário controle de convencionalidade diante da possível violação ao direito de ser votado. *MCCE*, Brasília, DF, p. 14, 2017. Disponível em: <http://www.mcce.org.br/artigoscientificos/a-lei-da-ficha-limpa-em-face-da-convencao-americana-sobre-direitos-humanos-o-necessario-controle-de-convencionalidade-diante-da-possivel-violacao-ao-direito-de-ser-votado/>. Acesso em 18 jul. 2020.

SALGADO, Eneida Desiree; SEGATO, Vitória Pedruzzi. Quis custodiet ipsos custodes?. os abusos da Justiça Eleitoral e as restrições à elegibilidade. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte, ano 10, n.19, p. 65-87, jul./dez. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/39177557/SALGADO_Eneida_Desiree_SEGATO_Vit%C3%B3ria_Pedruzzi_Quis_custodiet_ipsos_custodes_Os_abusos_da_Justi%C3%A7a_Eleitoral_e_as_restri%C3%A7%C3%B5es_%C3%A0_elegibilidade_Revista_Brasileira_de_Direito_Eleitoral_RBDE_Belo_Horizonte_ano_10_n_19_p_65_87_jul_dez_2018. Acesso em: 28 maio 2021.

_____; ARAÚJO, Eduardo Borges. Do legislativo ao judiciário: a Lei Complementar n.º 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 121-148, out./dez. 2013.

SIMÕES, Sandro Alex de Souza; OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. A proteção internacional dos direitos político-eleitorais: o caso Lopez Mendoza vs Venezuela e a inconveniência da alínea “g” da Lei de Inelegibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v. 118, p. 465-510, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/590>. Acesso em: 28 maio 2021.

O ABUSO DO PODER RELIGIOSO ELEITORAL COMO FORMA TÍPICA E AUTÔNOMA DE ABUSO DE PODER

THE ABUSE OF ELECTORAL RELIGIOUS POWER AS A TYPICAL AND AUTONOMOUS FORM OF ABUSE OF POWER

*Victor Chaves Quilici**

RESUMO

Este artigo visa analisar o instituto do abuso de poder religioso eleitoral como uma forma de abuso de poder corolário aos abusos de poderes típicos no art. 22 da Lei Complementar 64/1990 e, ainda, expor a necessidade de tipificá-lo como um abuso de poder autônomo, levando em consideração a laicidade do estado brasileiro e dos princípios constitucionais da liberdade religiosa, direito de crença, discutindo e analisando normas e preceitos dispostos na legislação eleitoral que visem assegurar a isonomia, normalidade e legitimidade das eleições. O trabalho tem por referência jurisprudencial o voto do Ministro Edson Fachin no Recurso Especial Eleitoral nº 8285 de 2016 que recentemente trouxe à baila o debate da tipificação ou não do Abuso de Poder Religioso e a quem cabe esta decisão, além da possibilidade de enquadramento deste instituto como forma de abuso secundário e a análise dos conceitos de poder e abuso de poder.

Palavras-chave: Conduta vedada. RESpe 8285. Poder. Abuso de Poder. Abuso de Poder Religioso. Estado Laico. Liberdade Religiosa.

ABSTRACT

This article aims to analyze the institute of abuse of electoral religious power as a form of abuse of power corollary to the abuse of powers typical in article 22 of Complementary Law 064/1990

Advogado. Pós-graduando em Direito Eleitoral pela PUC/MINAS. Aluno na modalidade Especial no Mestrado em Direito pela UFBA (PPGD)

and expose the need to classify it as an abuse of power, taking into account the Laic of the Brazilian state and the constitutional principles of religious freedom, right of creed, discussing and analyzing rules and precepts presentes in the electoral legislation that aim to ensure the isonomy, normality and legitimacy of the elections. The work has as a jurisprudential reference the vote of Minister Edson Fachin in Special Electoral Appeal No. 8285 of 2016 that recently brought up the debate the typification or not of the Abuse of Religious Power and who is responsible for decision, in addition to the possibility of framing of this institute as a form of secondary abuse and the analysis of the concepts of power and abuse of power.

Keywords: Forbidden conduct. Respe 8285. Power. Power abuse. Abuse of Religious Power. Laic State. Religious freedom.

1. INTRODUÇÃO

Não seria excessivo dizer que o poder é uma força presente em toda e qualquer relação existente em nosso planeta. Do Latim “*potere*”, é “ser capaz, ter potência”, um conceito cobiçado por todo ser vivo, em todas as suas relações. Com o ser humano, por óbvio, não é diferente, afinal, vivemos numa eterna disputa e dominação, em uma guerra de todos contra todos². O jurista Mateus Barbosa Gomes Abreu³ cita em sua obra sobre o tema deste artigo, as reflexões de Hobbes sobre o poder, que “o valor de um homem é o seu preço, logo, é a quantia necessária ao uso de seu poder, que será determinada pelo grau de necessidade de outros homens”.

Em a Microfísica do Poder, Foucault⁴ afirma que o poder é uma força que induz ao prazer, muito além da força coercitiva. Poder não é um conceito formal, mas uma ação que provoca dominação seja através da força, do intelecto, do dinheiro, ou até mesmo da fé. O poder está nas relações sociais.

2 HOBBS, T. *Leviatã*. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 90

3 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições: Juruá*, 2020. p. 34

4 FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. p. 08

Assim, é possível compreender melhor os motivos que levaram Montesquieu⁵, em “O Espírito das Leis”, refletir, ainda que acreditando que todo homem pudesse se autogovernar - “todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo” - este ato, mesmo em um Estado livre, seria impossível, pois o poder apenas pode ser controlado por outro poder. Este é o objeto central da sua famosa teoria do *check and balance*, ou do português, os freios e contrapesos dos poderes, no qual, o poder estatal deverá ser tripartite (legislativo, executivo e judiciário), a fim de haver autocontrole e fiscalização harmônica entre si, “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”⁶.

Bertrand Russel⁷, em sua obra “*Power: A new social analysis*”, traz a ideia de que “o poder, juntamente com a glória, permanece como a mais alta aspiração e a maior recompensa do gênero humano”. O poder, entretanto, é o mecanismo de alcance da glória, a forma pela qual o ser humano pode alcançar os mais altos postos dos seus desejos pessoais.

Todavia, pouco mais sobre o poder é tão simples. Assim, nas referências que a ele se fazem, raramente se menciona a questão altamente interessante de como a vontade é imposta, de como é alcançada a aquiescência alheia. Será a ameaça de castigo físico, a promessa de recompensa pecuniária, o exercício de persuasão, ou alguma outra força mais profunda que leva a pessoa ou as pessoas sujeitas ao exercício do poder a abandonarem suas próprias preferências e aceitarem as de outros? ⁸

Ao que tange o tema central deste artigo, o abuso de poder religioso, numa relação de influência do voto entre sacerdotes e fiéis, é necessário, antes de mais nada, compreender a existência do direito à inviolabilidade da liberdade de consciência e

5 MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Apresentação Renato Janine Tibeiro; Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 170.

6 MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Apresentação Renato Janine Tibeiro; Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 166.

7 RUSSEL, Bertrand. *Power: A new social analysis*. London: Taylor & Francis Group, 2004. P. 03.

8 GALBRAITH, John Kenneth. *A anatomia do poder*. Tradução Maria Manuela Cardoso da Silva. 1ª ed – Lisboa: Coleção: Manuais Universitários, 2007. p. 01.

de crença religiosa consagrada pelo art. 5º, VI, da Constituição cidadã de 1988⁹.

O poder e a fé são os principais objetos de estudo deste artigo e a sua relação traz à baila uma polêmica discussão entre a liberdade de expressão, de credo e o equilíbrio eleitoral. Será necessário analisar a relação entre os sacerdotes e seus fiéis dentro da óptica de supremacia hierárquica e entender a que ponto essa relação pode causar uma ruptura dos princípios republicanos da isonomia eleitoral e da liberdade do voto.

Necessário compreender ainda, os limites às autoridades religiosas nas eleições e as relações de poder e a suas condutas abusivas. Dentro desta análise, é possível entender que já existem condutas vedadas ou a tipificação de uma nova modalidade de abuso de poder autônoma deve ser inserida na legislação brasileira?

2. O CONCEITO DE PODER E ABUSO DE PODER

Como já mencionado, o poder está presente nas relações sociais, além disto, ele é aceitável dentro da sua imperatividade. O que causa transtorno, não somente no Direito e nas eleições, mas na vida em sociedade, é a sua conduta de forma abusiva. De acordo com Silvio Venosa¹⁰, conforme citado por Frederico Alvim¹¹

(...) o abuso abarca sempre a noção de excesso, ou seja, a ideia do aproveitamento de uma situação em desfavor de uma pessoa ou coisa. Em seu conceito, “o abuso de um direito pode ser entendido como o fato de se usar de um poder, de uma faculdade, de um direito, ou mesmo de uma coisa, além do que razoavelmente permitem o direito e a sociedade”

Para Alvim, o poder está relacionado com a capacidade de exercer influência sobre um comportamento alheio, ou seja, conduzir o comportamento de outrem ao seu benefício. De outro modo, entende o autor que o poder abusivo conflita com valores básicos

9 BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

10 VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 564

11 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2020. p. 130.

do constitucionalismo democrático¹², portanto, com a liberdade de manifestação da opinião política, quando exercido dentro do contexto eleitoral. O fato é que o poder é inerente às sociedades humanas¹³.

É possível entender na prática, quando contextualizamos as condutas típicas de abuso de poder. Ao exemplo de um determinado candidato que utiliza R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) nas eleições majoritárias a Prefeito de uma cidade com um pouco mais de 200.000 habitantes, enquanto outro candidato utiliza R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Temos um caso clássico da utilização de uma vultosa quantia pecuniária destinada ao objetivo de agregar e conquistar votos.

Deste modo, é evidente que há uma relação de poder entre um candidato e outro ao ter ao seu dispor 10 vezes mais potencial econômico para conquistar votos e conseqüentemente vencer as eleições. Entretanto, o art. 22 da Lei Complementar 64/90¹⁴ não tipifica como conduta ilícita o gasto de dinheiro nas eleições, mas sim o seu gasto *abusivo*, o que, por verdade, não ocorreu no caso em tela, visto que nenhum dos candidatos desobedeceu ao art. 23 §2º-A da Lei 9.504/97¹⁵ (Lei das eleições) que dispõe sobre os limites de gastos em campanhas eleitorais.

Neste mesmo diapasão, podemos utilizar, por exemplo, a conduta típica do abuso de poder dos meios de comunicações. Ora, é possível realizar uma eleição, divulgar o número do candidato, ampliar o alcance do plano de governo e de suas propostas, sem utilizar os meios de comunicação de massa? Dificilmente. Todos os candidatos, não só devem utiliza-lo, mas, como em alguns casos, possuem o direito a utilizar os meios de comunicação. Por outro lado, ocorrerá uma ação abusiva, se um candidato ou partido estiver monopolizando um jornal, uma TV, um sítio na internet, em proveito de uma candidatura. Veja só, uma conduta que até então seria considerada lícita, passou a ser considerada ilícita diante do grau de abusividade de um direito.

12 SOUZA, Cláudio André de *et al.* *Dicionário das Eleições*. Curitiba: Juruá, 2020. p. 48.

13 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 29.

14 BRASIL. Lei Complementar 64, de 18.05.1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

15 BRASIL. Lei 9.504, de 30.09.1997. Lei das Eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

Administrativamente falando, o poder materializa-se sob duas diferentes formas, denominadas, respetivamente, “excesso e desvio” de poder¹⁶. O seu excesso ocorre quando um agente ultrapassa os limites da lei por ele e para ele estabelecidos, enquanto o desvio ocorre quando o agente, mesmo que dentro dos limites a ele impostos, pratica um ato com a intenção de buscar uma finalidade diversa do seu original para beneficiar alguém. Insta salientar que o exercício não abusivo do poder não é vedado, uma vez que não compromete a regularidade das eleições.

José Jairo Gomes¹⁷ nos traz os ensinamentos de Meirelles¹⁸ que, como todo ato ilícito, o abuso de poder reveste as mais diversas formas: “Ora se apresenta ostensivo como a truculência, às vezes dissimulado como o estelionato, e não raro, encoberto na aparência ilusória dos atos legais. [...] O abuso de poder é sempre uma ilegalidade invalidadora do ato que o contém.

Nesta linha, Karl Loewenstein¹⁹ entende que “o poder representa um tipo de relação sociopsicológica baseada no efeito recíproco entre os que o detém e os que são destinatários dele”, e para evitar os excessos é necessário que existam limitações ao seu exercício com o estabelecimento de regras que vinculem a todos, ou seja, ao povo e aos mandatários.²⁰ Deste modo, haverá abuso sempre que, em um contexto amplo, o poder for manejado com vistas à concretização de ações irrazoáveis contra os princípios e valores agasalhados no ordenamento jurídico eleitoral²¹ quais sejam, a liberdade do voto, a isonomia, a normalidade e a legitimidade das eleições.

3. DAS FORMAS TÍPICAS E ATÍPICAS DO ABUSO DE PODER

Quando Montesquieu criou o já citado sistema de freios e contrapesos, havia a intrínseca intenção, ou melhor, a necessidade

16 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2019. p. 133

17 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15ª ed. – São Paulo: Atlas, 2019. p. 363.

18 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 15. ed. Atual. Pela Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p.90.

19 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1979. p. 26

20 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 28.

21 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15ª ed. – São Paulo: Atlas, 2019. p. 364.

de impor limites aos detentores do poder, afinal, estes tenderiam a utiliza-lo de forma abusiva para limitar o poder de outrem.

Sendo assim, ao que tange o contexto político-eleitoral, surgiu a figura do abuso de poder, tipificado no artigo 22 da Lei Complementar nº 64 de 1990²² e no art 14, §9º e 10º da Constituição da República de 1988²³ que buscou sancionar o uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico, do poder de autoridade (poder político) e da utilização indevida dos meios de comunicação social. Configurou-se então três espécies típicas de abuso de poder.

Por outro lado, a empiria tem evidenciado a presença de três modalidades abusivas adicionais, cabendo destacar, especialmente, três categorias: (i) abuso de poder coercitivo; (ii) abuso de poder no cenário virtual; e, finalmente, (iii) o abuso de poder religioso²⁴, sendo este último o nosso objeto análise. Alguns doutrinadores trazem ainda a espécie do abuso de poder docente, porém ainda muito pouco abordado em nosso ordenamento jurisprudencial e acadêmico.

No Direito Eleitoral, por abuso de poder compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídica com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição²⁵. É neste diapasão que busca coibir através de ações eleitorais, tais quais a AIJE (Ação de Investigação Judicial Eleitoral) e AIME (Ação de Impugnação do Mandato Eletivo), condutas abusivas antes e durante o processo eleitoral, nos termos do art. 22 da LC 64/90.

Na perspectiva da sociedade civil, é natural que o poder tenha como primeiro parâmetro a relação entre cidadão e Estado. Deste modo, há uma relação abusiva de poder quando os Poderes Executivos e Legislativos agem com abuso de autoridade, prejudicando a liberdade do voto²⁶. ALVIM²⁷ na obra “O Dicionário das

22 BRASIL. Lei Complementar 64, de 18.05.1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

23 BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 18 de fevereiro 2021.

24 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2019. p. 183.

25 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15ª ed. – São Paulo: Atlas, 2019. p. 365.

26 NETO, Jaime Barreiros; BARRETO, Rafael. *Direito Eleitoral*. 5ª ed. – Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 338.

27 SOUZA, Cláudio André de *et al.* Dicionário das Eleições. Curitiba: Juruá, 2020. p.50

Eleições”, traz a reflexão que o Estado tem sob o seu domínio um imenso aparato de poder e concentra, em geral, a maior parcela da autoridade flutuante no esquema social.

O abuso político decorre de toda ação ou omissão perpetrada por agente público que, no contexto de um pleito, desatenda a um ou mais comandos normativos legais, manejando a máquina pública com o propósito oculto de impulsionar ou estorvar candidaturas, mediante estratégias que acarretam o detrimento da liberdade de sufrágio ou da paridade mínima entre os adversários.

Tão polêmico quanto, o poder econômico também tem sido amplamente discutido nos tribunais e na doutrina eleitoral. José Jairo Gomes²⁸ compreende este abuso de poder como a concretização de ações que denotem o mau uso de recursos patrimoniais, sendo necessário que a conduta abusiva tenha em vista processo eleitoral futuro ou em curso, “conforme o grande objetivo do Direito Eleitoral é a garantia da normalidade e da legitimidade das eleições e consultas populares, de forma que a suprema vontade do povo seja fielmente reproduzida, garantindo-se, assim, a sobrevivência do Estado Democrático de Direito”²⁹

Por fim, o legislador à época buscou sancionar o abuso de poder dos meios de comunicação social, que ocorre quando do seu manejo irregular como instrumentos para realização de uma condução dirigida ao eleitorado, com o propósito mais ou menos disfarçado de promover ou descredenciar alternativas políticas em medida suficiente a comprometer a plena lisura da competição eleitoral³⁰.

É indubitável, portanto, que conforme Norberto Bobbio, citado por Frederico Alvim³¹ “a imprensa incorpora um poder ideológico capaz de suggestionar e induzir a opinião pública”, sendo plenamente necessária a coibição do seu uso abusivo.

28 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15ª ed. – São Paulo: Atlas, 2019. p.367.

29 NETO, Jaime Barreiros; BARRETO, Rafael. *Direito Eleitoral*. 5ª ed. – Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 337.

30 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2020. p. 249.

31 ALVIM, Frederico Franco. *O Peso da Imprensa na Balança Eleitoral*. 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Resenha_v.20_n.2.02.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2021.

A carta cidadã, promulgada em 1988³² buscou garantir a “inviolabilidade da liberdade de consciência e crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos” (Art. 5º, VI) e “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa” (Art. 5º, VIII), reafirmando o princípio da laicidade estatal, atualmente vista como um subprincípio concretizador do axioma republicano³³ fundamental para a manutenção da democracia e dos direitos individuais e coletivos.

Entretanto, a garantia de direitos não abre caminho para excessos. A livre manifestação de culto e a liberdade de manifestação são garantias fundamentais, assim como a isonomia das eleições e liberdade do voto.

É preciso compreender o limiar entre tais direitos e deveres constitucionais. Mateus Barbosa Gomes Abreu³⁴, neste caminho, explica esta relação complexa e demasiada sensível, mas importante para a construção de um entendimento teórico acerca da possível tipificação da modalidade de abuso de poder religioso.

O poder decorrente da religião tanto pode ter uma utilização plasmada na razoabilidade, representando assim um uso moderado e razoável, portanto tolerado, como também pode ser empregado de maneira ostensiva e ardilosa, representando uma forma ilegítima e desautorizada de denominação: Abuso de poder.

O poder religioso, logo, a sua utilização abusiva, tem se tornado tema recorrente nos Tribunais Eleitorais de todo País e recentemente ganhou destaque nacional, ao ser debatido no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no REsp Nº 82-85.2016.6.09.0139³⁵ o qual julgou um possível caso de abuso de poder religioso por uma vereadora no município de Luziânia/GO. No caso em tela, foi reputado um ato de campanha da candidata em um templo religioso

32 BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

33 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2019. p. 277.

34 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 53.

35 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 82-85.2016.6.09.0139 – Classe 32 – Luziânia/GO, Rel. Min. Edson Fachin, Data de julgamento: 18.08.2020.

como corolário dos típicos abusos de poder econômico e religioso, entretanto, o relator, Ministro Edson Fachin, afirma que a figura do abuso de poder religioso atenta um enfrentamento mais detalhado por parte do Tribunal Superior e por consequência confronta a teoria que “a neutralidade do Estado não enseja, absolutamente, a total eliminação do aspecto religioso da experiência política, e, por arrastamento, do próprio contexto das competições eleitorais”.

4. O ABUSO DO PODER RELIGIOSO COMO COROLÁRIO DOS ABUSOS DE PODERES ECONÔMICOS, POLÍTICOS E DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Como já ressaltado neste artigo, o abuso de poder religioso se tornou tema de ampla discussão no Tribunal Superior Eleitoral através da relatoria do Ministro Edson Fachin, que, apesar do Acórdão nº 6065/2019-AP³⁶ ter absolvido a ré, entendeu, em consonância com *parquet*, o abuso de poder religioso como corolário do abuso de poder econômico, e por consequência, do poder político e dos meios de comunicação social.

É sabido por grande parte da doutrina do Direito Eleitoral o novel julgamento pelo TSE do Recurso Ordinário nº 537003-MG³⁷ o qual manteve a decisão do TRE de Minas Gerais que julgou procedente os pedidos para cassar os mandatos de deputados por abuso de poder da fé, onde, em um evento de cunho religioso, com a participação de milhares de pessoas, foi gasto uma vultosa quantia em dinheiro e com explícita propaganda eleitoral. Tal Recurso Ordinário tornou-se um *case* da aplicação do art. 22 da LC 64/90 e do art. 14 §9º da CF/88 para sancionar atos irregulares de campanhas que viessem a afetar a garantia da normalidade, desequilibrar o pleito e comprometer a legitimidade eleitoral.

Neste diapasão, há de se ressaltar que, para a “configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam” (art. 22, XVI, LC 64/90)³⁸, logo,

36 AMAPÁ. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão N° 6065/2019 AP, Relª Juíza Sueli Pini, Data de julgamento: 18.02.2019, Data da publicação: DJE do TRE/AP nº 28 de 21.02.2019, p.3.

37 Recurso Ordinário nº 537003-MG. Disponível em: <<https://tre-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/348753945/acao-de-investigacao-judicial-eleitoral-aije-537003-belo-horizonte-mg/inteiro-teor-348753966>>. Acesso em 15 de maio de 2021.

38 BRASIL. Lei Complementar 64, de 18.05.1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

é imperioso frisar que para a caracterização do abuso de poder, não se faz necessária a alteração no resultado final das eleições.

Apesar de o debate ter chegado ao TSE³⁹ e com ampla divulgação midiática, o abuso de poder da fé é tema enfrentado timidamente nos Tribunais Eleitorais de todo país, pouco se fala ainda sobre a sua tipificação.

Nesta linha, possíveis abusos de poder religioso nas campanhas eleitorais são sancionados com base legal nas formas típicas de abuso de poder e nos limitadores artigos 24 e 37 da Lei das Eleições, que veremos no tópico seguinte.

No ordenamento jurídico brasileiro, não são encontradas, expressamente, e aqui fazemos nossa reverência a este ato, a restrição à participação de candidatos oriundos (ou apoiados) por entidades religiosas, ao contrário, por exemplo, do Paraguai, que, em seu Código Eleitoral, art. 55 “d”,⁴⁰ veda a filiação de sacerdotes a partidos políticos:

“**Artículo 55** - No podrán afiliarse a partido político alguno: [...] d) los Miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación y los de la Policía Nacional en servicio activo, y los sacerdotes, clérigos y ministros o pastores de las distintas religiones.”

Reitera, neste sentido, ALVIM⁴¹ que, já nos Estados Unidos, há a existência de expressa previsão, na seção 501 do Código da Receita Federal, no sentido de afastar a intervenção direta ou indireta das organizações religiosas em campanhas políticas, mediante a institucionalização de uma política de desestímulo fiscal, ou seja, naquele País a neutralidade político-eleitoral figura como uma condição para a manutenção do *status* de isenção tributária, de sorte que eventuais mobilizações políticas trazem como consequência a dispensa daquele valioso benefício.

Por fim, a título de exemplificar algumas restrições quanto à participação das autoridades eclesiais nas corridas eleitorais

leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

39 TSE inicia debate sobre a possibilidade de reconhecer abuso de poder religioso. TSE. Brasília, 25 de jun. 2020. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/tse-inicia-debate-sobre-a-possibilidade-de-reconhecer-abuso-de-poder-religioso>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2021.

40 PARAGUAY. Código Electoral Paraguayo. Ley N° 834/96. Disponível em: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf. Acesso em 20 de fevereiro de 2021

41 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2019. p. 297.

pelo mundo, no México, o crime de abuso de poder religioso é tipificado até no Código Penal do País⁴², *in verbis*:

Artículo 404 - Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

Sentido contrário ocorre no Brasil, onde não há previsão da perda da imunidade tributária dos templos religiosos em caso de manifestação política, postura com a qual nos coadunamos, afinal, as declarações e posicionamentos dos templos e eclesiásticos são garantidos constitucionalmente e possuem um caráter elucidativo à sociedade, entretanto, não podemos, de forma alguma, descartar punições severas ao que tange a abusividade de tais condutas.

5. LIMITAÇÕES JÁ TIPIFICADAS À ATUAÇÃO DA RELIGIÃO EM ÂMBITO ELEITORAL

A Constituição Federal, em seus arts. 5º, VI e 150, VI, b⁴³, assegura a liberdade religiosa e a proteção dos locais de culto e suas liturgias e concede às agremiações religiosas imunidade tributária.

Em verdade, nenhum direito é absoluto e não poderia ser diferente com a liberdade religiosa, como, por exemplo, o impedimento sancionatório a cultos que envolvam sacrifícios humanos ou a realização de cultos que descumpram as legislações de combate à poluição sonora dos municípios brasileiros.

Também não é possível, sob o pretexto de exercício da liberdade de culto, que líderes religiosos interfiram ilegitimamente na liberdade de escolha político-eleitoral dos fiéis, para que não sejam maculados, dentre outros, os seguintes direitos constitucionais: pluralismo político, liberdade de pensamento, intimidade⁴⁴ e, consideramos também, a isonomia eleitoral.

42 MEXICO. El Código Penal Federal de La República Mexicana. Disponível em: <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

43 BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

44 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 124.

A Carta Magna também traça, em seu art. 19, I⁴⁵, limites entre o Estado e a proteção à liberdade religiosa, quando veda aos Municípios, aos Estados, a União e ao Distrito Federal, estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou com seus representantes, relações de dependência ou aliança.

Mateus Barbosa Gomes Abreu⁴⁶, por sua vez, observa que a consagração da Constituição Federal de 1988 salvaguardou-se a liberdade religiosa em diversas vertentes, quais sejam: “liberdade de crença e consciência, de culto e de criação e manutenção de organizações religiosas sem interferência estatal (separação Igreja-Estado)”.

Frederico Alvim⁴⁷ fala sobre o prestigioso midiático e a sua influência eleitoral. Pesquisas revelam que as organizações religiosas ostentam índices de reputações mais elevados do que a imprensa. Por isso, é lógico reconhecer que a imposição de limites às atividades eclesiásticas é uma medida necessária à proteção da liberdade de voto e da própria legitimidade das eleições.

Em sua relatoria do já citado REsp no TSE, o Min. Edson Fachin corretamente entende que a utilização de roupagem religiosa para obtenção de votos não pode ser, aprioristicamente, ilícita. É um direito legítimo de qualquer cidadão ter seus interesses representados. Logo, o interesse religioso não pode ser, também aprioristicamente, ilícito.

Em sua relatoria, com a qual coadunamos veementemente, o que se combate é que esse interesse religioso seja imposto como forma de alienação e dominação, utilizando-se, principalmente da estrutura religiosa.

É necessário trazer a este debate que o próprio legislador já se encarregou de evitar, em certo modo, a atuação irregular e imoral da estrutura religiosa nas disputas eleitoral através de dispositivos limitadores na Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), em seus artigos 24 e

45 BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 18 de fevereiro de 2021

46 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 123.

47 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2019. p. 290

37 §4º. O primeiro buscou vedar o recebimento pecuniário, inclusive por publicidade, de candidatos pelas entidades religiosas, ou seja, um templo religioso, e por óbvio, seus representantes, não podem realizar doações eleitorais. O segundo incluiu os templos religiosos como ambientes vedados para a veiculação de propaganda de qualquer natureza.⁴⁸

Entendemos que o próprio legislador reconhece que os templos religiosos, ambientes de propagação da fé, devem ser vistos com cautela quando se trata da atuação eleitoral, não vedando a manifestação ou até mesmo o exercício de conscientização democrática, mas impondo limites a fim de evitar os abusos que incorrem em ilícitos eleitorais. Nenhum indivíduo ou associação está autorizado a promover quaisquer dos efeitos provocados pela realização de abuso de poder.⁴⁹ Nesta linha, Alvim ainda cita Luiz Carlos dos Santos Gonçalves⁵⁰ que assertivamente analisa:

(...) os templos religiosos são considerados locais abertos ao público, nos quais não se permitem atos de propaganda eleitoral, art. 37 §4º, da Lei 9.504/97 e as agremiações religiosas não podem realizar doações eleitorais, art. 24 da lei referida. Esses elementos mostram-se suficientes para indicar que as agremiações religiosas não podem se valer da estrutura de suas igrejas para proselitismo político, sob pena de caracterização de abuso de poder econômico ou uso indevido dos meios de comunicação social.

Há, portanto, caminhos a serem percorridos para ampliar o debate do abuso de poder religioso, não só como corolário dos demais abusos tipificados, mas com a possibilidade deste ser reconhecido como uma figura autônoma de abuso de poder.

O TSE concluiu que, embora não fosse possível reconhecer a existência de abuso de poder religioso, a laicidade estatal não autoriza a prática de atos que atentem contra a normalidade do pleito eleitoral e da isonomia de oportunidade entre os candidatos. Faz também a reflexão que, se bem que *embora* a proteção à liberdade eclesiástica seja uma garantia constitucional, tal proteção

48 BRASIL. Lei 9.504, de 30.09.1997. Lei das Eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm> Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

49 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2019. p. 298

50 GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 300.

não sustenta situações em que o culto é transformado em “ato ostensivo ou indireto de propaganda eleitoral, com pedido de voto em favor dos candidatos”⁵¹

Neste sentido, entendemos que para coibir efetivamente a prática de abusos do poder da fé - e aqui ressaltamos que a garantia da liberdade religiosa e da manifestação política devem ser garantidas – urge a tipificação desta modalidade em uma alteração Constitucional do art. 14 §9º e do art. 22 da Lei Complementar 64/90. Deste modo, garantirá autonomia e segurança jurídica aos tribunais eleitorais, e, principalmente, aos candidatos e advogados com o manejo correto das ações eleitorais cabíveis para a cassação dos mandatos ou da expedição dos diplomas daqueles que vierem a utilizar da fé como uma forma abusiva de ferir o princípio da isonomia eleitoral e da liberdade do voto. Mais uma vez: Não há direito absoluto.

6. O ABUSO DE PODER RELIGIOSO COMO FORMA TÍPICA E AUTÔNOMA DE ABUSO DE PODER

O autor Mateus Barbosa Gomes Abreu traz o conceito de abuso de poder religioso do bojo do Recurso Eleitoral 49381, de Magé/RJ:

Representa forma de abuso de poder religioso a prática, por parte de autoridade religiosa, de incutir no consciente (ou subconsciente) dos fiéis, mediante apelos embasados pela Fé, eventual temor quanto à possibilidade de contrariar a vontade divina ou da Igreja, caso estes decidam votar em candidato distinto daquele apoiado pela Instituição Religiosa⁵²

Já há, portanto, em nossa jurisprudência, vertentes inclinadas à aplicação punitiva da utilização da fé com o objetivo de angariar votos de forma abusiva.

É inegável que declarações públicas de apoio ou predileção a determinada candidatura estão resguardadas pela liberdade de manifestação

51 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 167-168.

52 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 187-188

assegurada constitucionalmente. [...]. Entretanto, [...] A utilização do discurso religioso como propulsor de candidaturas infundindo a orientação política adotada por líderes religiosos, a tutelar a escolha política dos fiéis, induzindo o voto não somente pela consciência pública, mas, primordialmente, pelo temor reverencial, não se coaduna com a própria laicidade que informa o Estado Brasileiro⁵³

Neste mesmo Recurso, a relatora Ministra Rosa Weber defende que a reiterada conclamação aos fiéis durante as celebrações religiosas, por seus líderes, para que suportem determinada campanha, cientes do seu poder de influência sobre a tomada de decisões de seus seguidores, é conduta que merece detido exame pela Justiça Eleitoral, em que pesem as já citadas limitadoras e as eventuais punições corolárias aos típicos abusos de poder. Mateus Barbosa⁵⁴, por exemplo, reflete acerca da imprudência que seria subestimar o capital político das ideias religiosas, onde se manifesta o poder de maneira qualificada com a presença de um elemento de autoridade e com potencialidade para exercer dominação sob uma grande quantidade de pessoas: os fiéis.

Frederico Alvim⁵⁵ cita Valmir Santos⁵⁶ em sua distinção entre o “abuso de poder por meio da estrutura eclesiástica-religiosa” e “abuso de poder religioso”. Santos considera situações diferentes, onde o primeiro, como já vimos, trata da estrutura financeira, da imunidade tributária, da proximidade e até mesmo da propriedade de meios de comunicação em rede nacional.

O segundo, parte do pressuposto subjacente de que o abuso de poder religioso, é dizer, a autoridade religiosa-eclesiástica, naturalmente, induziria a um tipo de abuso de repercussão eleitoral, por conta do assédio moral aos fiéis, mediante pressão psicológica espiritualizada, induzindo-os a votar nesse ou naquele candidato⁵⁷

Vale ressaltar, portanto, que, apesar da existência de pressupostos jurídicos e eleitorais para coibir o abuso do poder da fé,

53 RO nº 5370-03.2014.6.13.0000/MG, Rel. Min. Rosa Weber, julg. em 21/08/2018, DJE de 27.09.2018)

54 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 191.

55 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2019. p. 299

56 SANTOS, Valmir Nascimento Milomem. *Abuso de poder religioso: a influência da religião evangélica no processo eleitoral brasileiro. O direito de liberdade religiosa no Brasil e no Mundo. Aspectos teóricos e práticos para especialistas e líderes religiosos em geral*. Brasília: Anajure, 2014. p. 93-94

57 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2019. p. 299.

reconhecemos, sem embargos, a idoneidade da grande maioria das lideranças religiosas, sobretudo daqueles que democraticamente e constitucionalmente ingressam na vida pública. Não se pode, portanto, transformar as instituições religiosas em movimentos neutros sem participação política, a exemplo de sindicatos, associações e demais organizações.

Por outro lado, o direcionamento abusivo de uma autoridade religiosa, em detrimento do poder psicossocial da fé para uma determinada candidatura deve ser ato de fiscalização, cabe, portanto, ao legislador coibir as atitudes abusivas, assim como se preocupou assertivamente em coibir tipicamente o abuso econômico, político e de comunicação. Em outras palavras, o abuso do direito à liberdade religiosa, sobretudo por parte das autoridades eclesiásticas, para vincular no cognitivo dos fiéis em quem devem votar, retira-lhes a liberdade individual de escolha e compromete a isonomia entre os contendentes de uma determinada corrida eleitoral⁵⁸.

Maria Cláudia Buchianeri Pinheiro⁵⁹ reconhece que as igrejas, na qualidade de grupos de interesse social, devem ter liberdade para apoiar “candidaturas que se mostrem mais afinadas com seus respectivos pensamentos e posicionamentos”, entretanto, faz assertiva distinção entre a orientação e a intimidação. A orientação “representa o direito de defender determinados posicionamentos a respeito daqueles que melhor representariam uma forma específica de ver o mundo e as coisas”, já a intimidação, seria o uso de uma ascendência espiritual para coibir os fiéis, retirando-lhes a liberdade de escolha do voto, aniquilando o direito de escolha que a todos assiste.

Dito isto, é mister compreender que a atual discussão sobre a tipificação do ato abusivo e a sua normatização deve seguir ritos legais, tais quais a alteração da Carta Magna através de Emenda Constitucional e, por consequência, alteração da sua Lei Complementar destinada a apurar os abusos tratados neste artigo. Nesta lógica, é indubitável que a tipificação de uma nova modalidade de abuso deve ser preliminarmente realizada através de alteração

58 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 198.

59 ANJOS FILHO, Robério Nunes (org). *Direitos Humanos e Direitos Fundamentais: diálogos contemporâneos*. Salvador: JusPODIVM, 2013. p. 495-496.

da Constituição, especificamente no seu art.14, §9º, competência exclusiva do Congresso Nacional.

7. CONCLUSÃO

Assim, as recentes discussões nos Tribunais Regionais e no Tribunal Superior Eleitoral sobre a nova modalidade de abuso devem ser vistas com cautela, para não incidirmos num ativismo judicial prejudicial à segurança jurídica e constitucional. A CF/88 tratou de deixar a cargo de Lei Complementar estabelecer critérios de investigação e apuração do uso indevido do poder, e somente através de alteração Constitucional, uma nova modalidade autônoma pode ser tipificada. Justifica-se, portanto, recente decisão refutando a relatoria do Ministro Edson Fachin em fixar tese que permitia a caracterização do abuso de poder religioso autonomamente.

Por outro lado, Mateus Barbosa Gomes Abreu⁶⁰, citando ainda o posicionamento congruente de Fávila Ribeiro⁶¹, traz a possibilidade do dispositivo constitucional não fazer distinção de quais abusos devem ser apurados e investigados, evitando “entraves para o julgador”. Abreu⁶² traz também lição de Frederico Alvim⁶³ onde “não haveria, portanto, “abuso de poder ou manipulação acentuada compatível com o princípio constitucional da legitimidade das eleições”

Para não criar entraves para o julgador diante de uma situação grave que comprometa a isonomia da disputa eleitoral, o legislador deveria simplesmente estabelecer a coibição do abuso de poder nas eleições, sem especificar as modalidades pelas quais isto poderia vir a ocorrer. Em outras palavras, o abuso de poder no plano eleitoral merece reprimenda por comprometer a lisura, normalidade e legitimidade do pleito, em qualquer das formas em que seja ele exercido [...] procedendo deste modo, não haveria dúvidas quanto à possibilidade de imputação de sanções quando o abuso de poder estivesse relacionado a algumas das

60 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 207.

61 RIBEIRO, Fávila. *Abuso de poder no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense. 1998. p. 51.

62 ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 209.

63 ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2019. p. 222.

figuras consideradas atípicas” pela doutrina, como é o caso do abuso de poder religioso ⁶⁴

Neste mesmo sentido, José Jairo Gomes entende que o abuso de poder, em qualquer das suas modalidades, denota a ocorrência de ato ilícito eleitoral, necessitando, portanto, de uma sanção e a devida responsabilização dos atos abusivos pelos seus promotores e beneficiários, e continua “*A ilicitude ou antijuridicidade da conduta diz respeito à sua não conformação ao sistema jurídico*”⁶⁵ Cabe-nos entanto a avaliação hermenêutica do direito.

De fato, a não tipicidade do poder religioso, ou então, a restrição das modalidades de abuso no texto constitucional, acaba por permitir que atos ilícitos e antidemocráticos sejam tratados sem a devida atuação sancionatória. Deste modo, coadunamos com o posicionamento de Alvim, Abreu e Ribeiro, quando da defesa da alteração constitucional não somente a criar uma nova modalidade autônoma de abuso, mas a possibilitar ao legislador coibir toda e qualquer forma de atos abusivos que atinjam a liberdade do voto e a isonomia das eleições.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*. Curitiba: Juruá, 2020.

ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá. 2020.

ANJOS FILHO, Robério Nunes (org). *Direitos Humanos e Direitos Fundamentais: diálogos contemporâneos*. Salvador: JusPODIVM, 2013.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: A filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

⁶⁴ ABREU, Mateus Barbosa Gomes. *Eleições e religião: abuso de poder religioso nas eleições*: Juruá, 2020. p. 207.

⁶⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15ª ed. – São Paulo: Atlas, 2019. p. 371-372.

GALBRAITH, John Kenneth. *A anatomia do poder*. Tradução Maria Manuela Cardoso da Silva. 1ª ed – Lisboa: Pioneira, 2007. (Coleção Manuais Universitários)

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15ª ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

HOBBS, T. *Leviatã*. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 15. ed. Atual. Pela Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Apresentação Renato Janine Tibeiro; Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NETO, Jaime Barreiros; BARRETO, Rafael. *Direito Eleitoral*. 5ª ed. – Salvador: JusPODIVM, 2017.

NETO, Jaime Barreiros. *Direito Eleitoral (Sinopses para concursos, v. 40)* - 9. ed – Salvador: JusPODIVM, 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

RIBEIRO, Fávila. *Abuso de poder no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense. 1998.

RUSSEL, Bertrand. *Power: A new social analysis*. London: Taylor & Francis Group, 2004.

SANTOS, Valmir Nascimento Milomem. *Abuso de poder religioso: a influência da religião evangélica no processo eleitoral brasileiro. O direito de liberdade religiosa no Brasil e no Mundo. Aspectos teóricos e práticos para especialistas e líderes religiosos em geral.* Brasília: Anajure, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Cláudio André de *et al.* Dicionário das Eleições. Curitiba: Juruá, 2020.

BRASIL.[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

_____. Lei Complementar 64, de 18.05.1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

_____. Lei 9.504, de 30.09.1997. Lei das Eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

MEXICO. El Código Penal Federal de La República Mexicana. Disponível em: <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Ordinário nº 5370-03.2014.6.13.0000/MG, Rel. Min. Rosa Weber, data de julgamento: 21/08/2018, data de publicação: DJE de 27.09.2018.

PARAGUAY. Código Electoral Paraguayo. Ley Nº 834/96. Disponível em: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf. Acesso em 20 de fevereiro de 2021

AMAPÁ. Tribunal Regional Eleitoral. Acórdão Nº 6065/2019 AP, Rel^a Juíza Sueli Pini, Data de julgamento: 18.02.2019, Data da publicação: DJE do TRE/AP nº 28 de 21.02.2019, p.3.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 82-85.2016.6.09.0139 – Classe 32 – Luziânia/GO, Rel. Min. Edson Fachin, Data de julgamento: 18.08.2020.

TSE inicia debate sobre a possibilidade de reconhecer abuso de poder religioso. TSE. Brasília, 25 de jun. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/tse-inicia-debate-sobre-a-possibilidade-de-reconhecer-abuso-de-poder-religioso>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2021.

O QUE É “SER DE DIREITA”?

WHAT IS TO BE A “RIGHT-WING”?

*Yuri de Matos Mesquita Teixeira **

RESUMO

A discussão acerca do pensamento político “de direita” e “de esquerda” é antiga e remonta a mais de dois séculos, desde, pelo menos, a Assembleia dos Estados Gerais de 1789, no período da Revolução Francesa. A dicotomia tem ganhado cada vez mais força no debate político atual. Malgrado haja diversas teorias acerca do pensamento esquerdista, as ideias “de direita” não parecem ser adequadamente divulgadas e, dentro do senso comum, quase sempre são postas como sendo pensamentos de pessoas retrógradas e preconceituosas. O presente artigo tem como finalidade apontar qual é, de fato, o pensamento que guia os “direitistas”, rompendo com a ideia equivocada do senso comum.

Palavras-chave: Ciências Sociais e Filosofia Política; Correntes do pensamento político; Direita; esquerda.

ABSTRACT

The discussion about “right” and “left” political thinking is old and dates back more than two centuries ago, at least since the Estates General in 1789, in the period of the French Revolution. The dichotomy of this political thoughts has increasing in the political debate nowadays. Although there are several theories about the “left-wing” thinking, “right-wing” ideas do not seem to be adequately disseminated and, within common sense, are almost always

* Membro do grupo de pesquisa em Direito Eleitoral e Democracia da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia em associação com a Universidade Federal da Bahia. Mestrando em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera. Bacharel em Direito pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Analista Judiciário - Área Judiciária - do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

considered to be thoughts of retrograde and prejudiced people. The purpose of this article is to point out what, in fact, is the thinking that guides the “right-wingers”, breaking with the mistaken idea of common sense.

Keywords: Social Sciences; Political philosophy; Political views; Right-wing; Left-wing.

1 INTRODUÇÃO - O (EQUIVOCADO) SENSO COMUM ACERCA DA DIREITA E DA ESQUERDA

“Comunista”, “esquerdopata”, “fascista”, “conservador”, “retrógrado”, “neoliberalzinho”...essas são expressões que vêm sendo utilizadas nos últimos anos no Brasil (em especial, após as eleições de 2016), para ofender pessoas que se posicionam – ao menos, em tese – em espectros políticos de polos diferentes. O leitor sabe identificar quais dessas “alculhas” são utilizadas quando se quer dizer que alguém é “de direita” ou “de esquerda”.

Mas, afinal, o que seria o pensamento político “de direita”, e o que seria o de “esquerda”?

Igor Teo, no livro intitulado “Entre a Esquerda e a Direita – uma reflexão política”, diz que “ser de direita” é concordar com o capitalismo e suas instituições.² Para ele, quem é de direita acredita nos valores do individualismo, da meritocracia e da primazia do lucro. “Em alguns casos ainda é possível ver sujeitos que defendam seus valores mais radicais, como o tradicionalismo da família (ser contra modelos diferentes de família que o heterossexual nuclear), o machismo (ser contra a igualdade de direitos entre homens e mulheres), entre outros”.³

Por outro lado, diz que “ser de esquerda” é uma questão de percepção. “É perceber que os direitos dos trabalhadores, dos negros, das mulheres, dos homossexuais, dos pobres são direitos fundamentais. É perceber que o capitalismo é um sistema que explora os recursos naturais do planeta até causar sua completa destruição”,⁴ além de que, mesmo que o modelo liberal tenha pontos

2 ARRAIS, Rafael; CARVALHO, Alfredo; TEO, Igor. *Entre a Esquerda e a Direita: uma reflexão política*. [S. l.]: Textos para Reflexão, 2016. E-book. p. 7.

3 *Ibidem*.

4 *Ibidem*, p. 8.

positivos, é para as classes mais altas que ele é recompensador – o que seria, portanto, inaceitável para “alguém de percepção”.

Escolheu-se por utilizar o conceito acima não porque não haja outras definições acerca do que é o pensamento político definido como “de direita” ou “de esquerda”, mas porque Igor Teo expressou aquilo que parece ser a ideia geral, o senso comum partilhado entre as pessoas acerca destas duas formas de encarar a política. Não à toa, Luiz Felipe Pondé, em palestra organizada pelo instituto CPFL, disse que é bastante corriqueiro as pessoas associarem alguém que se define liberal ou conservador (isto é, de direita) como “alguém do mal”.⁵

Mas, se o conceito que prevalece no senso comum for aceito como correto, isto é, que “ser de direita” é ser a favor do individualismo, capitalismo e do liberalismo, então o que dizer do Nazismo e do Fascismo? Ambos os movimentos pregavam contra o sistema capitalista – que Hitler e Mussolini acusavam ser uma das principais mazelas causadas em seus respectivos países– e, acima de tudo, eram contra o liberalismo e o individualismo – não se pode esquecer da famosa frase proferida por Mussolini diante da Câmara dos Deputados em 1927: “tudo dentro do Estado, nada contra o Estado, e nada fora do Estado”, o que, por óbvio, é uma ideia totalmente oposta à corrente liberal.

Se o conceito que o senso comum tem acerca de tal posicionamento do espectro político estiver correto, então Nazismo e Fascismo não eram movimentos de direita. Mas tampouco podem ser conceituados como “de esquerda” – e que isso fique claro!

E caso “ser de esquerda” seja perceber que o direito “dos trabalhadores, dos negros, das mulheres, dos homossexuais, dos pobres são direitos fundamentais”, o que dizer então do regime adotado na Cuba pós-revolucionária, quando Fidel Castro institucionalizou a repressão aos homossexuais?⁶

5 Não à toa, Luiz Felipe Pondé, em palestra organizada pelo instituto CPFL, disse que é bastante corriqueiro as pessoas associarem alguém que se define liberal ou conservador como “alguém do mal”. CAFÉ filosófico: o que é ser liberal e conservador para além do senso comum? com Luiz Felipe Pondé. Publicado pelo canal Instituto CPFL. [S. l.]: [s. n.], 2016. 1 vídeo (123 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8W09-r6uHpc>. Acesso em: 10 jun. 2021.

6 Para um estudo mais aprofundado do tema, cf. PINHEIRO, Douglas. Autoritarismo e homofobia: a repressão aos homossexuais nos regimes ditatoriais cubano e brasileiro (1960-1980). *Cadernos Pagu*, Campinas, SP, n. 52, p. e185213, 2018. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8652639/18094>. Acesso em 20 nov. 2020.

Pelo visto, se a ideia que prevalece no senso comum estiver correta, então Fidel Castro em hipótese alguma pode ser alguém “de esquerda”. Mas, como também era contra o capitalismo e o sistema liberal, tampouco pode ser considerado alguém “de direita”.

E o que dizer de autores clássicos, como Frédéric Bastiat?⁷ Em 1850 escreveu um livro denominado “A Lei”, no qual são abordadas as bases do pensamento liberal. E nesta obra, o autor expressamente critica o fato de, na França pós-revolucionária, se falar de “sufrágio universal” quando nem todos os franceses podiam votar, notadamente as mulheres. Bastiat faz essa constatação criticando o fato de determinado grupo de indivíduos – o que hoje se denominaria “a elite” – se apropriarem da lei e impedirem que um maior número de pessoas possa participar da vida política justamente para defender e manter seus interesses mesquinhos.

Ora, tem-se aqui um autor, considerado um dos mais clássicos dos liberais, atacando a “espoliação” da lei por um grupo de poderosos que busca manter seus interesses, excluindo milhões de pessoas – notadamente mulheres – da participação política. Seria Bastiat “de esquerda”? Como, se ele defende ferrenhamente o liberalismo?

Ademais: a definição acima é por demais simplista e ignora a possibilidade de ambas as ideias coexistirem. É dizer: é plenamente possível que alguém defenda os direitos dos trabalhadores, dos homossexuais, negros, mulheres e também seja a favor do liberalismo, do capitalismo, da meritocracia etc.

É o caso, por exemplo de Luiz Felipe Pondé, um dos maiores filósofos brasileiros da atualidade, que afirmou expressamente o seguinte: “Sou conservador e sou contra o projeto da cura gay e a favor do casamento gay”.⁸

Mais uma vez, se adotado o conceito acima retratado, Luiz Felipe Pondé seria “de esquerda” – pois a favor dos direitos dos homossexuais. Mas como isso é possível se ele mesmo diz conservador?

7 BASTIAT, Frédéric. *A lei: por que a esquerda não funciona? As bases do pensamento liberal*. Tradução de Eduardo Levy. Barueri, SP: Faro Editorial, 2016. *E-book*. n. p.

8 PONDÉ, Luiz Felipe. *Sou conservador e sou contra o projeto da cura gay e a favor do casamento gay*. [São Paulo], 29 maio 2016. Twitter: Luiz Felipe Ponde @lf_ponde. Disponível em: https://twitter.com/lf_ponde/status/737072032102395905. Acesso em: 10 jun. 2021.

E o que dizer do político Fernando Silva Bispo, mais conhecido como “Fernando Holiday”, eleito vereador de São Paulo em 2016 e reeleito em 2020 como um dos cinco mais bem votados daquele município?⁹ Negro e assumidamente homossexual, ele defende as bandeiras do liberalismo político – sendo ojerizado por muitas lideranças de esquerda por conta disso.

Como, então, posicioná-lo ideologicamente? Chamar de “capitãozinho do mato nazista”, como fez o sempre candidato à presidência da república, Ciro Gomes, ao vivo em uma rádio,¹⁰ com certeza não é correto – a conduta é bastante reprovável. Aliás, para alguém que se declara “de esquerda” como o próprio Ciro Gomes, chamar um negro de “capitãozinho do mato”¹¹ soa bastante estranho.

Tudo isso revela que o conceito acima utilizado acerca do que é “ser de direita” e “ser de esquerda” está errado. Errado porque não se pode misturar pautas – como direitos dos trabalhadores, direitos das mulheres, legalização do aborto etc. - como sendo exclusivamente de um dos lados. Um liberal “de direita” pode ser a favor ou contra o aborto.

Como, então, diferenciar o que é esquerda e direita? É esta a temática do presente artigo, que tem por objetivo esclarecer as principais ideias que norteiam estes campos do pensamento político.

2 SER “DE DIREITA” E “SER DE ESQUERDA

Norberto Bobbio¹² ensina que “direita” e “esquerda” são termos antitéticos que há mais de dois séculos são empregados para designar o contraste entre as ideologias e os movimentos em que se divide o pensamento político.

9 SIQUEIRA, André. Quem são os vereadores mais votados na cidade de São Paulo. *Jovem Pan*, São Paulo, 16 nov. 2020. Política. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/politica/quem-sao-os-veredores-mais-votados-na-cidade-de-sao-paulo.html>. Acesso em: 10 jun. 2021.

10 CIRO chama Holiday de “capitãozinho-do-mato nazista” e vereador rebate. Publicado pelo canal Jovem Pan News. [S. l.]: [s. n.], 2019. 1 vídeo (4 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L7JATkMj7CM>. Acesso em 10 jun. 2021.

11 BRANDINO, Géssica; DELFIM, Rodrigo Borges. Ciro chama Holiday de “capitãozinho do Mato” e vereador o acusa de racismo. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 jun. 2018. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/ciro-gomes-chama-vereador-fernando-holiday-de-capitaozinho-do-mato.shtml>. Acesso em: 10 jun. 2021.

12 BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 1995. p. 31.

Diz-se que tal discussão tem mais de dois séculos porque os termos “esquerda” e “direita” derivam “da Assembleia dos Estados Gerais de 1789, quando, na França, a nobreza sentou-se à direita do rei, e o Terceiro Estado, à sua esquerda”.¹³ Desde então, os termos permanecem sendo utilizados e agora são aplicados a facções e ideias contrapostas em toda ordem política.

Enquanto termos antitéticos, são reciprocamente concebidos de forma excludentes e conjuntamente exaustivos.

Direita e esquerda são excludentes porque “nenhuma doutrina ou nenhum movimento pode ser simultaneamente de direita e de esquerda”,¹⁴ e exaustivos porque uma doutrina ou um movimento somente pode ser de direita ou de esquerda – ao menos para aqueles que adotam tal modo dicotômico de divisão das ideias políticas.

Ou seja: para os adeptos de tal visão dicotômica, é inconcebível que alguém seja “de direita” e “de esquerda” ao mesmo tempo, ou que determinadas ideias possam transitar entre estes dois polos.

A dualidade do pensamento “esquerdista” e “direitista” não está apenas em ideologias. Reduzi-las de tal modo é bastante simplório. “Esquerda e direita indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só de ideias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade”.¹⁵

Portanto, direita e esquerda são apresentadas como ideias opostas. Mas opostas a quê? A resposta que se defende é a seguinte: a diferença está no modo de ver a sociedade, ou melhor, no modo de ver o comportamento humano em sociedade.

É por isso que há quem afirme, como o escritor David Horowitz¹⁶, que a verdadeira distinção entre direita e esquerda nasceu muito antes da Assembleia dos Estados Gerais da França pré-revolucionária (onde só ficou marcado o nome da divisão, isto é, “direita-esquerda”). A base do pensamento distintivo é verdadeiramente encontrada

13 SCRUTON, Roger. *Pensadores da Nova Esquerda*. Tradução de Felipe Garrafiel Pimentel. São Paulo: E Realizações, 2014. p. 14.

14 BOBBIO, Norberto, op. cit.

15 BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 1995. p. 33.

16 DAVID Horowitz discursa sobre doutrinação para estudantes do ensino médio. Publicado pelo canal Hipster Conservador. [S. l.]: [s. n.], 2014. 1 vídeo (48 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=P9x9cXeDQmY>. Acesso em: 10 jun. 2021.

em duas visões distintas da relação humana: aquela defendida por Thomas Hobbes e aquela por Jean-Jacques Rousseau.

Isso porque Rousseau acreditava que o ser humano, em seu estado primitivo, é bom por natureza. O que o corrompe é a estrutura do processo civilizatório “O homem nasceu livre, e em toda parte se encontra sob ferros”.¹⁷ Isto posto, todas as mazelas sociais que são encontradas no mundo (desigualdade social e econômica, machismo, homofobia, xenofobia etc.) são causadas não pelo ser humano em si, mas sim pela própria sociedade. São as instituições sociais que fazem com que alguém, nascido livre e bom, ao se relacionar com outro indivíduo, acabe se corrompendo pelas relações de poder de que passa a gozar.

Aqui está a base do pensamento da esquerda. O ser humano é bom, mas há um “sistema” que o corrompe. O pensador de esquerda “acredita que o mundo é deficiente em sabedoria e justiça, e que a falha reside não na natureza humana, mas nos sistemas de poder estabelecidos. Ele se opõe ao poder estabelecido, como o defensor da ‘justiça social’ que retificará a antiga queixa dos oprimidos”.¹⁸

Dentro dessa ideia de deficiência dos sistemas sociais estabelecidos está o conceito de estrutura e superestrutura defendido por Karl Marx. Afirma o autor que “não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas, pelo contrário, o seu ser social é que determina a sua consciência”.¹⁹ Com isso, defende que no decorrer das relações sociais traçadas em suas vidas, os homens contraem laços que são necessários e independentes de suas vontades, os quais acabam ganhando “vida própria” e, assim, passam a fazer parte da identidade/consciência do indivíduo que se insere no meio social.

Dentre essas relações, a mais marcante, para a teoria marxista, é a forma como os indivíduos se relacionam para a produção econômica. O “conjunto dessas relações de produção forma

17 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução de Heitor Afonso Gusmão Sobrinho. Joinville, SC: Clube de Editores, 2020. E-book. n. p.

18 SCRUTON, Roger. *Pensadores da Nova Esquerda*. Tradução de Felipe Garrafiel Pimentel. São Paulo: E Realizações, 2014. p. 15.

19 MARX, Karl. *Uma Contribuição para a Crítica da Economia Política*. [S. l.]: [s. n.], 2012. E-book. Obra de Domínio Público. n. p.

a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social”.²⁰

Portanto, as ordens jurídica, econômica e até mesmo religiosa nada mais seriam que a consciência coletiva desenvolvida pelas pessoas para manter a ordem econômica vigente – no caso, o capitalismo. Aquelas (as superestruturas) ganham vida para justificar esta (estrutura econômica).

Não à toa sempre se vê autores e ativistas políticos identificados com o posicionamento de esquerda proferindo palavras de ordem “contra o sistema” e “abaixo o sistema”. Acreditam, portanto, que reformando a sociedade e suas instituições, esse “sistema” ruirá e o ser humano finalmente se livrará de seus grilhões opressores, voltando a um estado de bondade natural em que todos serão livres e iguais, cooperando mutuamente.

Diametralmente oposta é a visão de Thomas Hobbes. Cético desta visão do “bom selvagem”, Hobbes afirma que o “homem é lobo do próprio homem”.²¹ As pessoas carregam dentro de si vícios que as levam a sempre buscar seus interesses acima dos outros, o que conduz a “uma guerra de todos contra um, e de todos entre si”.²² É por isso que defendia um Estado que monopolizasse o uso da força e assim impedisse que as pessoas retornassem a este estado animalesco, onde a vida em sociedade seria bastante difícil.

Vê-se, pois, que um lado (Rousseau), acredita que o ser humano é bom, mas que as estruturas sociais nas quais ele se insere acabam por corrompê-lo. Já o outro (Hobbes), é cético em relação a toda esta bondade inata do ser humano, acreditando que em verdade este possui muitos vícios e que são necessárias instituições para controlar certas condutas para o bom desenvolvimento da vida humana em sociedade.

Eis, portanto, a diferença entre esquerda e direita – ao menos a aqui defendida. É uma diferença de percepção – nisto, ao menos, Igor Teo estava certo. Mas uma percepção acerca da natureza humana: se inatamente boa – mas corrompida “pelo sistema” -, ou se

20 MARX, Karl, loc. cit.

21 HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. Tradução de Eleonora Magalhães de Gusmão. Joinville, SC: Clube de Editores, 2020. p. 4. *E-book*.

22 HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. 2. ed. [S. l.]: Lebooks Editora, 2020. p. 5. *E-book*.

marcada por uma mistura de vícios e virtudes – de modo que são necessárias instituições para controlar o agir humano.

A propósito, os alertas acerca das mazelas sociais (desigualdade econômica, xenofobia, machismo, preconceito contra minorias etc.) precisam ser feitos e suas consequências combatidas (e tais alertas, diga-se a verdade, na maioria das vezes vem daqueles mais identificados com o pensamento da esquerda). Nada obstante, o que vai diferenciar a esquerda e a direita em tais discussões é a forma de solucionar os problemas. Se rompendo/combatendo as estruturas sociais que (ao menos em tese) dão ensejo a tais mazelas, ou, no caso, mirando no agir do próprio ser humano e na forma como seu comportamento pode ser regulamentado para evitar tais problemas.

Isso leva a uma política de ceticismo (marcadamente de direita) e uma política de fé/esperança (marcadamente de esquerda), conforme distinção feita em célebre obra de Michael Oakeshott.²³ Ou seja, alguém de direita seria mais cético quanto a toda essa “bondade” humana, de modo que são necessários instrumentos de controle para solucionar as mazelas sociais. Já alguém de esquerda é mais adepto à política da fé/esperança, acreditando na bondade humana e no seu bom desenvolvimento social, sendo que os problemas sociais advêm de um “sistema” que acaba por corromper o indivíduo – motivo pelo qual se defende que as estruturas que mantêm tal “sistema” sejam substituídas ou, pelo menos, reformadas.

O pensamento da esquerda é bastante plurívoco e não há consenso até mesmo entre as diversas correntes do pensamento esquerdista. Cite-se, a título de exemplo, o que afirmou o próprio Vladimir Lênin, em panfleto lançado no início do século XX, intitulado “Esquerdismo: doença infantil do comunismo”,²⁴ no qual afirma que as mais diversas formas de pensamento “esquerdista” estão equivocadas (sendo que algumas, como a Social Democracia, em verdade seriam manifestações das pequenas burguesias) e não merecem crédito, pois a única que merece prevalecer é a ideia revolucionária para implementação da ditadura do proletário.

23 OAKESHOTT, Michael. *A política da fé e a política do ceticismo*. Tradução de Daniel Lena Marchiori Neto. São Paulo: É Realizações, 2018. p. 145-147

24 LÊNIN, Vladimir Ilitch Ulianov. *Esquerdismo: doença infantil do Comunismo*. [S. l.]: [s. n.], 2012. E-book. Obra de Domínio Público. n. p.

Talvez em outro artigo se busque explicar as diversas formas de pensamento da esquerda. Como o atual trabalho tem como objetivo apontar as ideias que giram em torno da direita, vamos a elas então.

2.1 O PENSAMENTO DA DIREITA – ENTRE O LIBERALISMO E O CONSERVADORISMO

Conforme dito acima, o pensamento de Thomas Hobbes é aquele que marca o que vem a ser chamado de “pensamento da direita”, ou seja: o ser humano possui vícios e é preciso instrumentos de controle para combatê-los e assim permitir o bom desenvolvimento da vida em sociedade.

Dentre dessa visão, encontramos as correntes de pensamento político do liberalismo e do conservadorismo.

2.1.1 O LIBERALISMO

Para o senso comum, “liberal”²⁵ é alguém que acredita no mercado (isto é, na “lei da oferta e procura”) e na meritocracia (o indivíduo tem direito àquilo que, com suas próprias forças, conseguiu conquistar), de modo que o Estado seria (quase) desnecessário.

Tal visão – que é equivocada, desde já se advirta – foi apresentada de forma bastante clara pelo ex-presidente Lula, em entrevista concedida à revista Carta Capital em 19/05/2020, quando falou: “Ainda bem que a natureza, contra a vontade da humanidade, criou esse monstro chamado coronavírus porque esse monstro está permitindo que os cegos enxerguem, que os cegos comecem a enxergar, que apenas o Estado é capaz de dar solução a determinadas crises”.²⁶

25 É certo que há discussão acerca dos diversos tipos de liberalismo. Há o chamado liberalismo clássico (cujas principais ideias foram lançadas no século XVIII) e o “neoliberalismo”, debatido já no século XX e que tem como objetivo adaptar as ideias clássicas às exigências de um Estado regulador e cada vez mais assistencialista. Nada obstante, como o próprio termo “neoliberal” é algo difuso e polêmico, neste artigo, os termos “Liberal” e “Liberalismo” serão utilizados para se referir tanto ao pensamento clássico (século XVIII) quanto ao mais moderno (século XX e XXI).

26 “AINDA bem” que “monstro” do coronavírus veio para demonstrar necessidade do Estado, diz Lula. G1, Brasília, 19 maio 2020. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/19/ainda-bem-que-monstro-do-coronavirus-veio-para-demonstrar-necessidade-do-estado-diz-lula.ghtml>. Acesso em 10 jun. 2021.

Deixando de lado a polêmica envolvendo o “lado positivo do coronavírus” – esse julgamento ficará a cargo do leitor –, o certo é que Lula estava fazendo críticas às políticas e ideias (tidas por) liberais que atualmente parecem sondar a maioria dos gestores brasileiros – e seus eleitores.

Ocorre que a intervenção do Estado em situações de crise e em momentos de necessidade é algo defendido pela doutrina liberal, e não por ela repudiada. O problema é que o senso comum – sempre problemático e carente de informações – imagina que o liberal é um anarcocapitalista, isto é, alguém que considera que o Estado não deveria sequer existir e que todas as soluções seriam ditadas pelo mercado. Isso é falso. “Fake News”, nos dizeres de hoje.

O liberalismo acredita sim na livre iniciativa e na economia de mercado. Ocorre que, como muito bem lembram Rose e Milton Friedman,²⁷ a liberdade econômica (ou seja, liberdade de mercado, de livre iniciativa e livre propriedade etc.) é apenas uma das facetas do liberalismo político. Se o liberalismo fosse comparado a um edifício, a liberdade econômica seria “apenas” uma de suas diversas pilstras. Há outras, como a liberdade religiosa, liberdade de manifestação intelectual, liberdade política, liberdade afetiva/sexual, etc. No caso de uma destas ser destruída, há o sério risco de todo o edifício ruir.

Não à toa, os supracitados autores afirmam que: “A liberdade econômica é uma condição essencial para a liberdade política. Ao possibilitar que as pessoas cooperem umas com as outras sem coerção nem comando central, tal liberdade reduz a área sobre a qual é exercido o poder político”.²⁸

Do mesmo modo, Ludwig von Mises vai dizer que “é incorreto interpretar a atitude do liberalismo, em relação ao estado, ao afirmar-se que essa doutrina deseja limitar a sua esfera de atividades possíveis ou que abomina, em princípio, toda atividade executada pelo estado”.²⁹

A propósito, em esclarecedora passagem de sua obra, o mencionado autor afirma:

27 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre Para Escolher*: uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia. Tradução de Lígia Filgueiras. Rio de Janeiro: Record, 2015. E-book. n. p.

28 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose, loc. cit.

29 VON MISES, Ludwig. *Liberalismo*. São Paulo: LVM Editora, 2017. p. 65. E-book.

Se tenho a opinião de que é desaconselhável atribuir ao governo a tarefa de operar ferrovias, hotéis ou minas, não sou mais “inimigo do estado” do que inimigo do ácido sulfúrico, por ser de opinião de que, embora útil em muitas finalidades, não se presta para beber, nem para lavar as mãos.³⁰

Ou seja, não é porque o liberal é contra a intervenção estatal em alguns pontos da vida humana que ele será contra o Estado como um todo.

A propósito, em 1776, Adam Smith escreveu no seu famoso “A Riqueza das Nações”, três funções que o Estado precisa assumir. Vejamos o que diz o autor:

Segundo o sistema da liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres; três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade.³¹

A primeira função parece óbvia: o Estado tem o dever de proteger seus cidadãos de eventual violência ou invasão de outros países.

Já a segunda função parece ser ignorada pelos críticos do liberalismo. Veja que Adam Smith expressamente defende o dever de o Estado proteger “cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma”.

O fato de Adam Smith afirmar que o Estado deve agir quando um indivíduo oprime o outro pode até espantar – “isso é coisa de esquerda”, diria o senso comum -, mas o certo é que isso faz parte do pensamento liberal.

30 Ibidem.

31 SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de: Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 169-170.

Ora, se o Estado tem a obrigação de defender o indivíduo de ameaças externas e internas, é de todo óbvio que ele também tem o dever de defender os cidadãos de algo tão terrível como uma pandemia – Lula está errado, portanto.

O liberalismo defende que os seres humanos são iguais entre si e por conta disso gozam de liberdade. A liberdade pode ser manifestada de diversas formas (liberdade política, religiosa, sexual, cultural, econômica, etc.), desde que o uso dessa liberdade não possa atingir a esfera de liberdade de outro indivíduo. Daí vem o ditado popular “a minha liberdade termina onde a sua começa”.

Os liberais, ao contrário do que acredita o ex-presidente supracitado, não são contra o Estado, mas afirmam que este deve ter uma atuação reduzida – são contra o “gigantismo estatal” -, tendo como função principal a defesa do indivíduo para que este possa usufruir, dentro de uma situação de igualdade de oportunidade perante os demais, a sua liberdade.

Para quem pensa no liberalismo de acordo com o senso comum, pode até parecer espantoso se deparar com a expressão “igualdade de oportunidade”. Mas sim, o liberalismo acredita que, para o indivíduo desenvolver plenamente sua liberdade, é preciso que a ele seja dada igualdade não só perante a lei, mas também de oportunidade de participação em conjunto com os demais para desenvolver seus projetos individuais de vida.

Igualdade, no caso, além de “igualdade perante a lei”, é cada vez mais interpretada como “igualdade de oportunidades”, no sentido de que ninguém deverá ser impedido de perseguir seus próprios objetivos por conta de obstáculos arbitrários que lhe são impostos.³² “Não há qualquer conflito da igualdade de oportunidade com a liberdade para conduzir a própria vida. Exatamente o contrário. Igualdade e liberdade são duas faces do mesmo valor básico – o de que cada indivíduo deveria ser considerando um fim em si mesmo”.³³

O mesmo é dito por John Rawls, que afirma haver duas questões fundamentais para o pensamento liberal: a primeira é a de que “todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente

32 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre Para Escolher: uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia*. Tradução de Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Record, 2015. E-book. passim.

33 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose, loc. cit.

satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos”;³⁴ e a segunda é de que as desigualdades sociais e econômicas somente poderão se justificar se tais diferenças estiverem “vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades”.³⁵ Desse modo, a disparidade econômico-social em razão da oferta de melhores condições de trabalho e remuneração somente podem ser toleradas se há cargos e funções (na iniciativa privada e no serviço público, por exemplo) que estejam abertas e disponíveis a todas as pessoas que, em igualdade de oportunidade, poderão concorrer para ocupá-las (independente de raça, sexo, ideologia, religião, origem social, etc.).

Se houver um empecilho arbitrariamente imposta contra o indivíduo e que o impeça de concorrer por tais oportunidades, então o Estado deve atuar para combater tal entrave.

Vê-se, pois, que a igualdade de oportunidades é tão importante para a corrente do pensamento liberal quando a própria liberdade em si. Isso porque, sem a oportunidade, o indivíduo não gozará do direito de efetivamente ditar os rumos de sua vida a partir de suas escolhas e convicções. Não é admissível, como Rose e Milton Friedman afirmaram acima, que ao indivíduo seja impostos obstáculos arbitrários de usar sua capacidade para perseguir seus objetivos individuais.

Pode-se comparar a ideia do liberalismo à competição de natação. Todos os competidores devem partir do mesmo ponto para dar o tiro de largada e assim, ao se lançarem na piscina, em igualdade de oportunidades, utilizarem de sua destreza esportiva para chegar o mais rápido possível ao ponto final. Se alguém, antes de a competição começar, estiver muito atrás (começar a 10 metros de distância atrás dos demais concorrentes, por exemplo), então obviamente a competição estará viciada e não se estará facultado ao retardatário a chance de competir com os demais em igualdade de oportunidade.

O que o liberalismo é contra é a chamada “igualdade de resultados”. Essa é a ideia de que, mesmo facultado a oportunidade de o indivíduo lutar para conquistar seus objetivos, o Estado, de algum modo, deve também garantir que todos obtenham os mesmos

34 RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. Brasília, DF: Editora Ática, 2000. p. 47.

35 *Ibidem*, p 47-48.

resultados sociais e econômicos – independentemente da luta que tenha travado para atingir os fins almejados.

É por isso que se defendeu em tópicos acima que afirmar que determinadas pautas (como direitos dos trabalhadores, dos negros, das mulheres, homossexuais, etc.) como sendo algo “de esquerda” ou “de direita” é equivocado.

Veja, por exemplo, o famoso grito “meu corpo, minhas regras!”. Do que se viu do pensamento liberal, tal frase parece estar de acordo com tal corrente do pensamento político, pois não? Ora, é condizente com o pensamento liberal o fato de a pessoa, dentro de sua dignidade, determinar o que fará com seu corpo, sem que ninguém possa obstruir seu projeto de desenvolvimento individual.

É por isso que é plenamente possível um liberal ser a favor do aborto, enquanto outro ser contra. O primeiro defenderá o aborto usando o “meu corpo, minhas regras”, no sentido de que, se o feto é gerado no ventre da mulher, ninguém tem o direito de determinar como ela deve agir com seu próprio corpo. De outro giro, outro liberal pode usar o mesmo “meu corpo, minhas regras” para defender o direito do feto, isto é, de que este também direito ao seu corpo, de modo que ninguém pode se imiscuir no seu direito à própria existência – no caso, a liberdade de disposição do corpo da mulher se encerraria no momento em que surge para o feto a liberdade e o direito de existir.

Ou seja, se uma pauta tão polêmica como o aborto pode ser defendida ou combatida dentro de uma mesma linha de pensamento político – no caso, o liberalismo -, não é certo diferenciar “esquerda” e “direita” com base apenas em pautas.

Do mesmo modo, para o ideal liberal, pouco importa se a pessoa é homossexual, heterossexual, bissexual etc. O fato de alguém decidir se relacionar e constituir família com pessoa do mesmo sexo ou do sexo oposto em nada interfere na liberdade de um terceiro indivíduo que não está envolvido nesta relação, de modo que isso não pode ser vedado pelo Estado – e, no caso de estas pessoas virem seu direito ser ameaçado, deve o mesmo Estado protegê-las. Não se esqueça o que disse John Rawls: “todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente

satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos”.³⁶ Se esse projeto envolve se relacionar afetivamente com pessoas do mesmo sexo ou de sexo distinto, isso pouco importa para o pensamento liberal.

Não é de se espantar, pois, que na década de 60, Friedrich August von Hayek, no livro “The Constitution of Liberty”,³⁷ tenha afirmado que práticas que não afetam ninguém senão os adultos nelas envolvidos não podem ser causa de coerção estatal, ainda que elas não sejam aprovadas pela maioria das pessoas – tendo citado expressamente as relações homossexuais como o caso mais nítido de não intervenção estatal, uma vez que é algo que diz respeito tão somente aos adultos que assim afetivamente se relacionam.

2.1.2 O CONSERVADORISMO

Imediatamente, ao se falar de conservadorismo, as primeiras coisas que vêm à mente da maioria das pessoas são palavras como: “xenófobo”, “racista”, “machista”, “sexista”, “retrógrado”, “homofóbico”, etc. É o tal do “senso comum”.

Se tal pensamento fosse correto, então como Luiz Felipe Pondé teria declarado que, sendo conservador, é a favor do casamento gay e contra a tal da “cura gay”? Seria um caso de dupla personalidade que o filósofo estaria acometido? Óbvio que não.

Em verdade, assim como é com o liberalismo, há um equívoco acerca do que é o pensamento conservador.

Desde já, cumpre esclarecer o que o conservadorismo não é: o conservadorismo não é uma mentalidade reacionária.

Aliás, como bem salienta Mark Lilla:

Os reacionários não são conservadores. É a primeira coisa que se deve entender a seu respeito. À sua maneira, são tão radicais quanto os revolucionários e não menos firmemente presos nas garras da imaginação histórica. As expectativas milenaristas de uma nova ordem social redentora e de seres humanos rejuvenescidos inspiram os revolucionários; os re-

36 RAWLS, John, loc. cit.

37 HAYEK, F. A.. *The Constitution Of Liberty*. Chicago: The University Of Chicago Press, 2011. p. 212.

acionários são obcecados pelo medo apocalíptico de entrar numa nova era de escuridão.³⁸

O reacionário é aquele que tem a convicção (ou fé) de um passado glorioso que se perdeu com a mudança do tempo, e que o retorno a tal passado se faz necessário para resgatar aquilo que foi perdido.

O pensamento reacionário funciona mais ou menos da seguinte forma:

Sua história começa com um Estado feliz ordenado no qual as pessoas que conhecem seu devido lugar vivem em harmonia, submissas à tradição e a seu Deus. Vêm então ideias alienígenas promovidas por intelectuais — escritores, jornalistas, professores — questionar essa harmonia, e a vontade de preservar a ordem é debilitada no topo da pirâmide. (A traição das elites é o esteio de toda narrativa reacionária.) Uma falsa consciência logo se abate sobre a sociedade como um todo, à medida que ela caminha deliberada e mesmo alegremente para a destruição. Só aqueles que guardaram lembrança das velhas práticas são capazes de ver o que está acontecendo. Depende exclusivamente da sua resistência se a sociedade será capaz de inverter esse direcionamento ou se precipitará na própria ruína.³⁹

O espírito reacionário tem muito mais em comum com a mentalidade revolucionária do que com o conservadorismo propriamente dito. É que ambos (reacionário e revolucionário) estão insatisfeitos com o atual estado das coisas, e acreditam que mudanças precisam ser feitas para se atingir determinadas melhorias. O revolucionário busca a ruptura com o *statu quo* para atingir um futuro que considera melhor. O reacionário também busca romper com o *statu quo*, mas ao invés de mirar no futuro, mira em um passado que considera melhor. Ele fica preso “às garras de uma imaginação histórica”, conforme dito acima por Mark Lilla.

Ao contrário, o conservador acredita sim em mudanças e que reformas devem ser implementadas. Como afirmou Edmund Burke,⁴⁰ um dos maiores expoentes do pensamento conservador, às vezes, é preciso reformar para poder conservar. Entretanto, a

38 LILLA, Mark. *A mente naufragada: sobre o espírito reacionário*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2018. p. 8.

39 LILLA, Mark, loc. cit.

40 BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução na França*. Tradução de José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro. 2019. *E-book*. n. p.

reforma (as mudanças a serem implementadas) não podem ser feitas de tal modo a extirpar todo o arcabouço que herdamos dos nossos antepassados. Sobre a necessidade de mudanças, faz comparação com as reformas que devem ser adotadas em um prédio. Quando necessário, é preciso implementar alterações para poder preservá-lo (mas sem, contudo, desfigurar o estilo do imóvel).

Pois bem. Se o conservadorismo não é uma forma de pensamento reacionário, o que é, então?

Para o pensamento conservador, o ser humano naturalmente vive em comunidade, unido a outros indivíduos por laços de mútua confiança (é o que se dá, por exemplo, dentro da família).⁴¹ É necessário que a pessoa tenha laços sociais que o façam se sentir seguro, que o permitam viver de forma pacífica e, quando necessário, pedir ajuda nas situações de dificuldade àqueles que lhe são próximos.⁴²

Revisar tal condição humana é violar imperativos enraizados na biologia e nas necessidades da reprodução social. Isso porque o ser humano traz em si um sentimento de pertencimento social. Os seres humanos vivem em comunidades e dependem delas para se desenvolver.

“O pertencimento social caminha de mãos dadas com a ligação individual. Os seres humanos começam a vida ligados à mãe e à família que os abrigam e nutrem. Conforme avançam em direção à idade adulta, os laços se afrouxam e se expandem”,⁴³ afirma Roger Scruton. À medida que a pessoa vai se inserindo cada vez mais no meio social, “costumes, lugares, redes, instituições e maneiras partilhadas de ser amplificam nossas ligações e criam a sensação de que estamos em casa no mundo, em meio a coisas familiares e confiáveis. Essa sensação nos é preciosa e sua perda causa ansiedade e luto”.⁴⁴

É por isso que:

O mais importante impulso para o pensamento conservador é o desejo de sustentar as redes de familiaridade e confiança das quais a comunidade depende para sua longevidade. O conservadorismo é o que diz seu nome: a tentativa de

41 SCRUTON, Roger. *Conservadorismo: um convite à grande tradição*. Tradução de Alessandra Bonruquer. Rio de Janeiro: Record, 2019. *E-book*. passim.

42 *Ibidem*.

43 SCRUTON, Roger, loc. cit.

44 *Ibidem*.

conservar a comunidade que temos — não em todas as suas particularidades, uma vez que, como afirmou Edmund Burke, ‘precisamos reformar a fim de conservar’, mas em todos os aspectos que asseguram a sobrevivência de longo prazo de nossa comunidade.⁴⁵

Entende o conservadorismo, assim como o liberalismo, que o ser humano não apenas colabora com o próximo, mas também com ele compete. Não tem aquela visão romântica do “bom selvagem”, mas antes guarda certa cautela acerca do agir humano. Crê, portanto, que a competição é algo natural, mas que instituições são necessárias para assegurar que ela ocorra de forma pacífica e que eventuais conflitos sejam solucionados – o que diferencia das ideologias utópicas que acreditam que, uma vez derrubado o “sistema”, as pessoas passariam somente a cooperar entre si, não mais competindo umas com as outras.

Crê o conservadorismo que, desde o seu nascimento, o indivíduo já é inserido em comunidade e imerso em diversas instituições que o ensinam a regular o seu comportamento e a enxergar não só o “eu”, mas também o “nós” e o “outro”. É assim com a família, escola, religião, clubes, etc. Todas essas formas de relação humana trazem em si regras estabelecidas pelos seus próprios membros acerca do que pode ser feito, do que é tolerado, do que é proibido e, acima de tudo, quais são as obrigações de cada indivíduo para com o próximo.

No caso, a concepção é a de que os “seres humanos chegam ao mundo com várias obrigações e sujeitos a instituições e tradições que contêm em si uma preciosa herança de sabedoria, sem a qual o exercício da liberdade tem tanto a probabilidade de destruir os benefícios e direitos humanos quanto de melhorá-los”⁴⁶.

Portanto, essas instituições são preciosas e não podem ser abolidas ou tomadas pelo Estado. Isso porque é a sociedade civil – por meio de suas diversas instituições – e não o Estado, que é a verdadeira fonte da ordem social e da autoridade. É através das relações travadas no dia-a-dia que as pessoas vão conhecendo “seu lugar no mundo”, seus direitos e obrigações, e assim a ordem social vai se estabelecendo. Não é algo imposto “de cima para

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ SCRUTON, Roger, loc. cit.

baixo” (ou seja, por meio de um grupo de pessoas que detém o monopólio de poder do Estado), mas sim “de baixo para cima” (as próprias pessoas no seu cotidiano vão criando as regras de boa convivência).

Isto posto, pode-se concluir que “o conservadorismo defende a liberdade, sim. Mas também as instituições e atitudes que moldam o cidadão responsável e asseguram que essa liberdade seja benéfica para todos. O conservadorismo também defende, portanto, limites à liberdade”.⁴⁷

Além disso, também o conservadorismo defende as tradições e costumes como formas de sabedoria popular que foram testadas e aprovadas pelo tempo. “Elas contêm os resíduos de muitas tentativas e erros e as soluções herdadas para muitos dos problemas que encontramos”.⁴⁸ Outrossim, “ao discutir tradições, não estamos discutindo regras e convenções arbitrárias. Estamos discutindo as respostas encontradas para perguntas persistentes”.⁴⁹

Percebe-se, pois, que o pensamento conservador vai no sentido de que as tradições e costumes que são passados pelas diversas formas de relações sociais e que são herdadas dos antepassados carregam uma sabedoria acerca de como o ser humano deve se comportar em sociedade. Não é contra as mudanças sociais (estas sempre ocorrerão), mas é contra as tentativas de total e abrupta ruptura dos costumes e tradições que fazem com que a pessoa “se sinta em casa”, isto é, contra medidas que repentinamente retirem da pessoa o seu sentimento de pertença social.

Como adepto da política do ceticismo, o conservador fica “com o pé atrás” em relação à ideia de que a razão – algo puramente abstrato e não comprovado pelos testes do tempo e persistência – sirva como a principal “estrela guia” da regulamentação da vida social. A razão é importante, mas também o são as tradições e os costumes.

“O homem não nasce sábio, racional e bom, mas tem de aprender a tornar-se assim”,⁵⁰ afirma Friedrich August von Hayek. Em verdade, não é o intelecto que cria a moralidade e dita como

47 Ibidem.

48 Ibidem.

49 Ibidem.

50 HAYEK, F. A.. *Os Erros Fatais do Socialismo*: por que a teoria não funciona na prática. Tradução de Eduardo Levy. Barueri, SP: Faro Editorial, 2017. p. 33.

deve ser o comportamento social, “antes, as interações humanas regidas pela nossa moralidade tornaram possível o desenvolvimento da razão e das capacidades a ela associadas. O homem tornou-se inteligente porque havia a tradição – aquilo que está entre o instinto e a razão – para que ele aprendesse”.⁵¹ E essa tradição não se origina da capacidade de interpretar fatos observados racionalmente, mas de hábitos.

Teme o conservador, portanto, que as ideias equivocadas do que é racional, certo e bom possam mudar os fatos e as circunstâncias em que vivemos e assim se destrua, talvez para sempre, não somente os indivíduos, os edifícios, cidades etc. que se desenvolveram ao longo dos séculos, mas também as tradições, instituições e inter-relações sem as quais toda essa criação do processo civilizatório dificilmente teria vindo a existir e que, talvez, jamais possa vir a ser refeita.⁵²

O conservadorismo, portanto, não é corrente de pensamento de xenofobia, racismo, machismo, etc. O conservador acredita que faz parte do ser humano o sentimento de pertencimento social, que os laços que nos unem com os outros indivíduos por meio de diversas instituições sociais (família, escola, igrejas, clubes etc.) são importantes pois fazem a pessoa “se sentir em casa” no mundo, dando-lhe segurança e a sensação de que está perto de coisas que lhes são familiares, além de serem responsáveis por introduzir no indivíduo o senso de responsabilidade e de limites na sua atuação para com o próximo. Também prega que as tradições são um modo de transmissão de conhecimento intergeracional, devendo assim ser preservadas (embora, às vezes, também necessitem de reforma).

A propósito, o leitor deve lembrar que, no primeiro tópico deste artigo, levantou-se a ideia do senso comum – expressa por Igor Teo em seu texto supracitado – de que “ser de esquerda é uma questão de percepção”, notadamente de que “o capitalismo é um sistema que explora os recursos naturais do planeta até causar sua completa destruição”, certo?

51 Ibidem.

52 Ibidem, p. 41.

Ocorre que a defesa do meio ambiente é também uma pauta conservadora – do verdadeiro pensamento conservador, e não das falácias pronunciadas por certos grupos políticos que se denominam conservadores.

No livro “Como ser um conservador”,⁵³ Roger Scruton aponta que, para o pensamento conservador, a sociedade é uma parceria de gerações, isto é, entre os que morreram (o passado), os vivos (o presente) e os que estão por nascer (o futuro). O que foi herdado do passado não é nosso para poder ser usufruído e destruído, pois também pertence à geração futura. Uma das coisas mais importantes “que os vivos podem fazer é radicar-se, construir um lar e deixá-lo como legado para os filhos”.⁵⁴

Assim, na base do pensamento conservador, há a *oikophilia*, isto é, o amor pelo lar (entendido aqui não só como a casa, mas como todo o meio socio-cultural em que vivemos), e esse mesmo amor pelo lar é o que dá sustentação à causa do ambientalismo, espantando-se Roger Scruton com o fato de os chamados “partidos conservadores” não terem tomado lado da causa ambientalista.

E por que isso acontece? Para o autor, uma das razões é que “a causa conservadora foi poluída pela ideologia do grande capital, por ambições globais das empresas multinacionais e pela supremacia da economia sobre o pensamento dos políticos modernos”.⁵⁵ Tal fator, pois, “têm levado os conservadores a firmar aliança com pessoas que consideram fútil e pitoresco o esforço de conservar as coisas”.⁵⁶

Pelo visto, mais uma vez, o senso comum se equivocou. Tem-se aqui um dos maiores expositores do pensamento conservador da atualidade defendendo a causa ambiental e criticando a “ideologia do grande capital”. Parece “coisa de esquerda”, não?

Para quem não conhece – de fato – o pensamento conservador, será ainda mais espantoso ver a solução proposta por Roger Scruton para a defesa da causa ambiental: “a solução é ajustar as nossas demandas, assim como assumirmos os seus custos

53 SCRUTON, Roger. *Como ser um conservador*. Tradução de Bruno Garschagen. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 145

54 Ibidem.

55 Ibidem.

56 Ibidem.

e encontrar uma maneira de pressionar as empresas a fazer o mesmo”.⁵⁷ Pressionar as empresas multinacionais a ajustar seu meio de produção para proteger o meio ambiente...eis uma pauta (também) conservadora.

3 CONCLUSÃO

De tudo o que foi exposto no presente artigo, a conclusão a que se chega é que é errado dividir o dual espectro do pensamento político – direita e esquerda – em questões de pautas. Isto é, enquanto a direita defenderia apenas o capitalismo e a meritocracia (o que normalmente é associado como algo ruim), a esquerda estaria preocupada com o direito das mulheres, dos negros, dos homossexuais, proteção ao meio ambiente etc.

Demonstrou-se, por meio da exposição dos maiores pensadores das correntes “de direita” – isto é, liberalismo e conservadorismo – que a defesa das minorias, a busca pela igualdade de oportunidades e defesa do meio ambiente são também pautas “de direita”.

Diante desse cenário, a distinção entre esquerda e direita não pode ser feita por pautas, mas sim por “percepção de mundo”. E, no caso da direita, a sua percepção é cética, isto é, o ser humano não é um “bom selvagem”, mas alguém que, dotado de vícios, é o único responsável pelas mazelas sociais, de modo que devem as instituições criadas também por mãos humanas – família, Estado, igrejas, escolas, associações etc. – ajudar o indivíduo a se encontrar na sociedade e perceber que não há somente o “eu”, mas também o “nós” e o “outros”, e que os instintos muitas vezes devem ser controlados para não se tornarem vícios que comprometem o bom desenvolvimento da vida em comunidade.

REFERÊNCIAS

“AINDA bem” que “monstro” do coronavírus veio para demonstrar necessidade do Estado, diz Lula. *G1*, Brasília, 19 maio 2020. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/19/>

57 SCRUTON, Roger. Loc. Cit, p. 147.

ainda-bem-que-monstro-do-coronavirus-veio-para-demonstrar-necessidade-do-estado-diz-lula.ghtml. Acesso em 10 jun. 2021.

ARRAIS, Rafael; CARVALHO, Alfredo; TEO, Igor. *Entre a Esquerda e a Direita: uma reflexão política*. [S.l.]: Textos para Reflexão, 2016. *E-book*.

BASTIAT, Frédéric. *A lei: por que a esquerda não funciona? As bases do pensamento liberal*. Tradução de Eduardo Levy. Barueri, SP: Faro Editorial, 2016. *E-book*. n. p.

BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 1995.

BRANDINO, Géssica; DELFIM, Rodrigo Borges. *Ciro chama Holiday de “capitãozinho do Mato” e vereador o acusa de racismo*. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 jun. 2018. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/ciro-gomes-chama-vereador-fernando-holiday-de-capitaozinho-do-mato.shtml>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução na França*. Tradução de José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro. 2019. *E-book*. n. p.

CAFÉ filosófico: o que é ser liberal e conservador para além do senso comum? com Luiz Felipe Pondé. Publicado pelo canal Instituto CPFL. [S. l.]: [s. n.], 2016. 1 vídeo (123 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8W09-r6uHpc>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CIRO chama Holiday de “capitãozinho-do-mato nazista” e vereador rebate. Publicado pelo canal Jovem Pan News. [S. l.]: [s. n.], 2019. 1 vídeo (4 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L7JATkMj7CM>. Acesso em 10 jun. 2021.

DAVID Horowitz discursa sobre doutrinação para estudantes do ensino médio. Publicado pelo canal Hipster Conservador. [S. l.]: [s.

n.], 2014. 1 vídeo (48 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=P9x9cXeDQmY>. Acesso em: 10 jun. 2021.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre Para Escolher*: uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia. Tradução de Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Record, 2015. *E-book*. n. p.

HAYEK, F. A.. *Os Erros Fatais do Socialismo*: por que a teoria não funciona na prática. Tradução de Eduardo Levy. Barueri, SP: Faro Editorial, 2017.

_____. *The Constitution Of Liberty*. Chicago: The University Of Chicago Press, 2011.

HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. Tradução de Eleonora Magalhães de Gusmão. Joinville, SC: Clube de Editores, 2020. *E-book*.

_____. *Leviatã*: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. 2. ed. [S. l.]: Lebooks Editora, 2020. *E-book*.

LÊNIN, Vladimir Ilitch Ulianov. *Esquerdismo*: doença infantil do Comunismo. [S. l.]: [s. n.], 2012. *E-book*. Obra de Domínio Público. n. p.

LILLA, Mark. *A mente naufragada*: sobre o espírito reacionário. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2018.

MARX, Karl. *Uma Contribuição para a Crítica da Economia Política*. [S. l.]: [s. n.], 2012. *E-book*. Obra de Domínio Público. n. p.

OAEKSHOTT, Michael. *A política da fé e a política do ceticismo*. Tradução de Daniel Lena Marchiori Neto. São Paulo: É Realizações, 2018.

PINHEIRO, Douglas. Autoritarismo e homofobia: a repressão aos homossexuais nos regimes ditatoriais cubano e brasileiro (1960-1980). *Cadernos Pagu*, Campinas, SP, n. 52, p. e185213, 2018. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8652639/18094>. Acesso em 20 nov. 2020.

PONDÉ, Luiz Felipe. *Sou conservador e sou contra o projeto da cura gay e a favor do casamento gay*. [São Paulo], 29 maio 2016. Twitter: Luiz Felipe Ponde @lf_ponde. Disponível em: https://twitter.com/lf_ponde/status/737072032102395905. Acesso em: 10 jun. 2021.

RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. Brasília, DF: Editora Ática, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução de Heitor Afonso Gusmão Sobrinho. Joinville, SC: Clube de Editores, 2020. *E-book*. n. p.

SCRUTON, Roger. *Como ser um conservador*. Tradução de Bruno Garschagen. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

_____. *Conservadorismo: um convite à grande tradição*. Tradução de Alessandra Bonruquer. Rio de Janeiro: Record, 2019. *E-book*.

_____. *Pensadores da Nova Esquerda*. Tradução de Felipe Garrafiel Pimentel. São Paulo: E Realizações, 2014.

SIQUEIRA, André. Quem são os vereadores mais votados na cidade de São Paulo. *Jovem Pan*, São Paulo, 16 nov. 2020. Política. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/politica/quem-sao-os-vereadores-mais-votados-na-cidade-de-sao-paulo.html>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução de: Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 2.

VON MISES, Ludwig. *Liberalismo*. São Paulo: LVM Editora, 2017. *E-book*.

Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Ensaio Inédito

EJE

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

LA DEMOCRAZIA È IN CRISI?

Sabino Cassese*

1. SEGNI DI CRISI

Come le democrazie finiscono. Le democrazie muoiono. Il fallimento delle transizioni democratiche. Risorgono gli autoritarismi. Questi sono solo alcuni dei titoli degli scritti di questi ultimi anni sulla crisi della democrazia. Sono passati trent'anni dalla caduta del Muro di Berlino – quando le speranze di una accelerazione dei processi di democratizzazione divennero più forti – e tali speranze sembrano tradite. Basti pensare a quello che accade negli Stati Uniti: immigrati inglesi, irlandesi, tedeschi, che combatterono e vinsero, due secoli fa, i nativi nordamericani, impediscono, ergendo muri, ai messicani di entrare in una terra che loro stessi hanno sottratto agli indigeni. Ha ragione lo storico americano Charles Mayer, secondo il quale «le barriere cadono solo quando vengono meno le diseguaglianze»²?

Se ci si guarda in giro, si nota che le democrazie incontrano molte difficoltà. Nel Regno Unito la decisione di uscire dall'Unione Europea ha bloccato il sistema politico e ha dato luogo a molti con-

* Professor emérito da Scuola Normale Superiore de Pisa. Foi professor assistente nas Universidades de Pisa e Roma e, desde 1961, tem servido como professor nas Universidades de Urbino, Nápoles e Roma. Entre 1993 e 1994, foi membro do Governo italiano e, entre 2005 e 2014, foi juiz do Tribunal Constitucional italiano. Sabino Cassese recebeu o título de doutor *honoris causa* por oito universidades: Aix-en-Provence (1987), Córdoba (1995), Paris II (1998), Castilla-La Mancha (2002), Atenas (2002), Macerata (2002), European University Institut (2010) e Roma La Sapienza (2016). Autor de diversas obras de Direito Público, sendo as mais recentes: “When legal orders collide: the Role of Courts” (2010, Global Law Press); “L’Italia una società senza Stato” (2011, Il Mulino); “The Global Polity – Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law” (2012, Global Law Press, Editorial Derecho Global); “Tre maestri del diritto” (Editoriale Scientifica, 2012); “New Trends in Italian Public Law” (com Luisa Torchia, 2012, Esperia Publications, editor); “Lo Stato e il suo diritto” (com P. Schiera and A. von Bogdandy, 2013, Il Mulino); “Chi governa il mondo?” (2013, Il Mulino); “Governare gli italiani. Storia dello Stato” (2014, Il Mulino); “Diritto amministrativo, una conversazione” (com Luisa Torchia, 2014, Il Mulino); “Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale, Bologna” (2015, Il Mulino); “Research Handbook on Global Administrative Law” (2016, Elgar, editor); “Lezioni sul meridionalismo” (2016, Il Mulino, editor); “Territori e Potere” (2016, il Mulino) e “La Democrazia e i suoi limiti” (2017, Mondadori).

2 «La Repubblica», 2 novembre 2019.

flitti di carattere costituzionale. Negli Stati Uniti – il modello delle democrazie moderne – il potere è sbilanciato a favore del capo dell'esecutivo e il sistema non sembra capace di scegliere una classe dirigente all'altezza dei compiti della nazione più potente del mondo. Russia e Cina non evolvono verso ordinamenti democratici. In Brasile, in Argentina e in India si segnalano bonapartismi e peonismi risorgenti. In Paesi europei come l'Ungheria e la Polonia si affacciano ordinamenti democratici illiberali. La democrazia è andata di pari passo con la pace. Le maggiori crisi delle democrazie, come quella italiana degli anni Venti e quella tedesca degli anni Trenta del secolo scorso, si sono accompagnate a ecatombi, come la prima e la seconda guerra mondiale, con circa 60 milioni di morti (è scomparsa, quindi, una nazione delle dimensioni dell'Italia, o della Francia, o del Regno Unito di oggi).

La democrazia, dunque, è in crisi? Dobbiamo preoccuparci per la democrazia e per la pace? Vi sono elementi che fanno sperare in una reversibilità della crisi? Cercherò prima di elencare gli indicatori della crisi delle democrazie moderne, poi i fattori che possono far sperare in un loro superamento.

2. INDICATORI DI CRISI

Il primo indicatore della crisi delle democrazie sta nella diminuzione della partecipazione politica attiva dei cittadini. La partecipazione elettorale italiana è passata dal 93% del secondo dopoguerra, al 73%, e di recente è scesa di altri venti punti, al 53%. L'ISTAT ha calcolato che solo l'8% delle persone con più di quattordici anni prende parte attivamente alla vita politica. La partecipazione sociale è tre volte superiore e la partecipazione politica passiva raggiunge il 70%. Francesco De Sanctis, nel 1877, parlava di apatia politica, «impotente a fare, attivissima a demolire». A questa apatia politica corrisponde la crisi dell'offerta politica, cioè l'incapacità dei partiti e delle altre forze politiche di proporre programmi che suscitino l'interesse dei cittadini e servano a mobilitarli. Il secondo indicatore della crisi delle democrazie sta nel declino dei partiti come organizzazioni sociali (non come organi statali).

Come osservava nel 1928 il grande storico tedesco Friedrich

Meinecke, i partiti sono «un primo centro di raccolta e di filtraggio delle confuse aspirazioni popolari, una prima sintesi degli interessi contrastanti, fondata sul terreno di comuni ideali politici». Questa funzione di raccolta e di filtraggio è venuta a mancare.

Quale sintomo della crisi dei partiti in Italia si può segnalare il fatto che il numero dei loro iscritti è fortemente diminuito, mentre è aumentato il numero degli abitanti. I tre maggiori partiti, alla metà del secolo scorso, avevano quattro milioni di iscritti. Oggi, il totale degli iscritti ai partiti non supera il mezzo milione, mentre la popolazione è aumentata di tredici milioni. Continuiamo a chiamare partiti organismi che non rispondono più a questo nome, non hanno una base associativa, sezioni, congressi nazionali, programmi fondati sulla libertà di riunione, sulla libertà di associazione, sul dibattito tra gli iscritti. Una sola delle forze politiche presenti in Parlamento usa nella propria denominazione la parola partito; solo sei delle trentadue forze politiche presenti nel Paese, ma non rappresentate in Parlamento, usano il termine partito nella loro denominazione. La democrazia dei partiti vive ogni cinque anni, quando si svolgono le elezioni. L'ex sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Giorgetti, ha dichiarato che «nella Lega non c'è dibattito, non c'è democrazia, decide un capo»³. La situazione è solo parzialmente diversa nelle altre forze politiche. La conseguenza è che i partiti, strumento della democrazia della nazione, non sono essi stessi, al loro interno, democratici. Quindi, non riescono ad agire da intermediari tra la società e lo Stato. Il terzo indicatore della crisi della democrazia è costituito dalla scarsa comunicazione tra i due modi prevalenti di formazione dell'opinione pubblica. Da un lato, vi è quello studiato dal politologo e giornalista americano Walter Lippmann nel 1922, nel suo libro *Public Opinion*. Dall'altro, vi è quello introdotto dopo la diffusione di Internet, con una strumentazione digitale che si vale di sondaggi e di rilanci, dicendo alla gente quello che la gente vuol sentirsi dire, con una molto maggiore semplificazione. Ne deriva una separazione del corpo elettorale e della nazione tra digitali e non digitali, tra followers e semplici elettori. Il quarto indicatore della crisi della democrazia è costituito dalla continua perdita d'importanza del «deliberativismo» a favore del decisionismo. La decisione prevale sulla deliberazione. I processi deliberativi sono

3 «Corriere della Sera», 21 agosto 2019.

fondati sull'informazione, sul dibattito, sull'ascolto, sul tentativo di convincere e sulla disponibilità a farsi convincere, prima di giungere a una decisione finale. Ricordo che Tommaso Moro nell'opera *Utopia*, ovvero la migliore forma di Stato, del 1516, scriveva: «nulla che riguarda il pubblico interesse può essere confermato e ratificato se non si è discusso in consiglio per almeno tre giorni». E aggiungeva: «nel consiglio vige anche l'abitudine di non discutere alcun argomento il giorno stesso in cui viene esposto, ma di rimandare alla seduta successiva. Questo affinché nessuno, dopo aver dato un giudizio affrettato, si ingegni per trovare argomenti che supportino una sua frase stupida, invece che per il bene della Repubblica». Il quinto indicatore di crisi della democrazia sta nell'inquinamento del sistema della democrazia rappresentativa con elementi o aspettative propri della democrazia diretta. Più volte si è sentito dire che si vorrebbe, la sera delle elezioni, sapere quale sarà il governo. Ma in una democrazia rappresentativa la formazione del governo dipende dal Parlamento, non dal popolo. Parlamentari si pronunciano in Parlamento, ma non per altri parlamentari, bensì indirizzandosi direttamente all'elettorato. Ma in una democrazia rappresentativa i parlamentari debbono dialogare tra loro, cercando di trovare una soluzione ai loro contrasti, non appellarsi direttamente al popolo. I parlamentari si esprimono prevalentemente con affermazioni non con argomentazioni, senza dibattere ma piuttosto dichiarando, con slogan, con semplificazioni che evocano emozioni. Ma in una democrazia rappresentativa bisogna cercare di convincere, spiegare, argomentare. Si contrappongono così due concezioni della democrazia, una secondo la quale il governo è eletto dal popolo, l'altra secondo la quale il governo deve avere la fiducia del Parlamento. La seconda soltanto è prevista dalla Costituzione italiana. Il sesto indicatore di crisi della democrazia sta nelle difficoltà e nella lentezza delle decisioni dei sistemi politico-costituzionali democratici. Regimi autoritari o comunque non democratici possono, ad esempio, realizzare opere pubbliche molto più rapidamente perché i relativi parlamenti non canonizzano interessi ambientali, sanitari, di sicurezza del lavoro, sindacali, e così via, rendendo i processi di decisione più semplici e rapidi, ma, nello stesso tempo, non tutelando interessi collettivi che i parlamenti democratici cercano, con le leggi, di proteggere.

3. RESILIENZA DELLE DEMOCRAZIE

In presenza di questi fattori di crisi, occorre disperare, oppure vi sono elementi che fanno sperare in una capacità di reazione delle democrazie? I fattori che alimentano speranze nel futuro della democrazia sono numerosi. Il primo è costituito dall'esistenza, all'interno degli ordinamenti democratici, di più tipi di democrazie. In quasi tutti gli ordinamenti moderni il popolo non sceglie soltanto i rappresentanti nazionali, ma anche quelli locali e regionali, nonché i propri rappresentanti in altri ordinamenti, di carattere sovranazionale. Quindi, gli ordinamenti democratici mettono astutamente democrazia locale contro democrazia nazionale, democrazia sovranazionale contro democrazia nazionale. Le diverse democrazie sono destinate a contrapporsi e a tenersi tra di loro sotto controllo.

Il secondo fattore di speranza sta nella diversità della durata nelle cariche pubbliche. Gli ordinamenti democratici hanno tutti introdotto mandati di durata diversa. Ad esempio, in Italia, il Parlamento dura un massimo di cinque anni, mentre il presidente della Repubblica ha un mandato di durata settennale. Il sistema della durata dei mandati nel governo federale degli Stati Uniti è molto più complicato. In questo modo, il passato corregge il presente, e viceversa.

In terzo luogo, quasi tutte le costituzioni moderne, in molti Paesi del mondo, prevedono quella correzione epistocratica della democrazia che consiste nelle corti costituzionali. Queste non applicano le leggi, ma le giudicano e possono annullarle. In quarto luogo, le costituzioni, per proteggere alcuni valori di base (ad esempio, in Germania, la dignità dell'uomo) contengono clausole eterne, cioè principi che non sono emendabili. Questo vuol dire che le leggi devono rispettare le costituzioni, ma che le costituzioni, a loro volta, debbono rispettare alcuni principi che hanno una forza superiore alle stesse norme costituzionali ordinarie. Poi, al di sopra delle costituzioni nazionali, vi sono ora norme costituzionali sovranazionali, quali la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e il Trattato dell'Unione Europea, che si impongono alle stesse costituzioni nazionali. Inoltre, con la globalizzazione, alcuni diritti umani sono tutelati a livello universale, con norme-accordi che si impongono agli stessi Stati. I diritti dei rifugiati, il rispetto della de-

mocrazia e persino il diritto alla democrazia, il diritto a un giudice indipendente e il rispetto dell'indipendenza dei giudici sono imposti non solo da costituzioni nazionali ma anche dall'alto, cioè da organismi sovranazionali. Questi organismi agiscono anche da promotori della democrazia: basti ricordare il fondo per la democrazia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, oppure l'analoga iniziativa dell'Unione Europea. Gli organismi sovranazionali agiscono anche come controllori della democrazia, come dimostrato dagli interventi del Parlamento europeo e della Corte di giustizia dell'Unione Europea nei confronti dell'Ungheria e della Polonia, per il rispetto della libertà religiosa, dell'indipendenza dei giudici, della libertà accademica. Questa pluralità di controlli sul rispetto della democrazia può apparire singolare a chi pensa che essa muova soltanto dal basso verso l'alto, e non nella direzione opposta, dall'alto verso il basso.

Un ultimo elemento di speranza nella sopravvivenza delle democrazie è costituito dalla recente rivincita dei parlamenti. Agli eccessi di autoritarismo del presidente degli Stati Uniti, la Camera dei rappresentanti ha reagito avviando una procedura di accusa. Nel Regno Unito, alla pretesa del primo ministro di sospendere l'attività del Parlamento per numerose settimane, ha reagito la Corte suprema dichiarando inesistente la decisione del governo. In Italia, alla richiesta di un membro del governo di avere pieni poteri e di sciogliere il Parlamento, quest'ultimo organo ha trovato nel suo interno una diversa maggioranza che ha consentito la sopravvivenza del Parlamento e la formazione di un altro governo. La condizione alla quale la democrazia può sopravvivere è, però, soprattutto, la partecipazione dei cittadini. Termino con un brano del *De Rerum Natura* di Lucrezio: «bello, quando sul mare si scontrano i venti / e la cupa vastità delle acque si turba, / guardare da terra il naufragio lontano: / non ti rallegra lo spettacolo dell'altrui rovina / ma la distanza da una simile sorte». Il grande matematico e filosofo Blaise Pascal ha commentato questo brano di Lucrezio con tre parole: *vous êtes embarqué*. Siamo anche noi su quella nave.

Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Artigos não Inéditos

EJE

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

ELEIÇÕES, COLÉGIOS ELEITORAIS, ELEITORADO*

Jorge Miranda**

1 - ELEIÇÕES E COLÉGIOS ELEITORAIS

I – A cada eleição corresponde um colégio eleitoral. Ele é o conjunto de eleitores¹, das pessoas que têm o direito ou o poder (conforme os casos) de eleger.

Neste sentido lato, são colégios eleitorais:

a) Qualquer órgão – necessariamente colegial – com competência para eleger², seja para efeitos internos (desde logo, a eleição do seu presidente), seja para efeitos externos (a eleição de titular de outro órgão);

b) Qualquer colégio de composição mais ou menos restrita, constituído *ad hoc* em determinados momentos constitucional e legalmente previstos, com vista a certas eleições;

c) O eleitorado ou totalidade de cidadãos eleitores, sejam adotados ou não o sufrágio universal e o sufrágio direto.

II – Conhecem-se múltiplos exemplos de eleições por órgãos colegiais:

– a do Presidente da República pelo Congresso da República, na Constituição de 1911 (arts. 26.º, n.º 19, e 38.º), tal como ainda hoje sucede na grande maioria dos países com sistema parlamentar; ou a eleição do Presidente dos Estados Unidos pela Câmara dos

* Texto extraído da 2ª edição do livro “Direito Eleitoral”, de autoria do Professor Jorge Miranda

** Professor das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

1 MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, I, 6.ª ed., Lisboa, 1970, pág. 239, e *Direito Constitucional*, I, Rio de Janeiro, 1977, pág. 280.

2 Mas nem sempre um órgão colegial elege. Também pode nomear (como sucede com o Governo). Tudo está em que na nomeação, ainda que se faça prévia votação, a pluralidade de votos dissolve-se na deliberação.

Representantes, se os eleitores presidenciais não conseguirem alcançar a maioria absoluta (art. II, secção I, n.º 3, da Constituição);

- a de dez juízes do Tribunal Constitucional, do Provedor de Justiça e de outros titulares de órgãos pela Assembleia da República, na Constituição atual [arts. 163.º, alíneas *g*) e *h*), 23.º, 222.º, n.º 1];

- a dos membros das juntas de freguesia pelas ssembleias de freguesia no texto inicial desta Constituição (art. 247.º).

III– Os colégios eleitorais *ad hoc* podem apresentar-se na História e no Direitocomparado:

a) Como colégio eleitoral composto por eleitores designados por eleição e por inerência e que não se reúnem fisicamente – o do Presidente da República na França, no texto inicial da Constituição de 1958 (art. 71.º);

b) Como colégios eleitorais com eleitores designados por eleição direta e por inerência e que se reúnem fisicamente – o do Presidente da República na Constituição de 1933 após 1959 (art. 72.º)³ e na 1ª Plataforma de Acordo Constitucional, de 1975, com os Deputados à Assembleia Legislativa e os membros da Assembleia das Forças Armadas (D.1.3.);

c) Como colégios eleitorais compostos por eleitores de titulares de outros órgãos e que não se reúnem fisicamente – o de parte dos membros das assembleias das regiões administrativas, designados pelos membros diretamente eleitos para as assembleias municipais (art. 260º da Constituição portuguesa atual);

d) Como colégios eleitorais compostos por eleitores designados por eleição direta e por eleitores designados por assembleias regionais (art. 83.º da Constituição italiana) ou estaduais (art. 54.º da Constituição alemã);

e) Como colégio eleitoral composto por eleitores designados por eleição direta e que não se reúnem fisicamente – o do Presidente dos Estados Unidos (art. II, secção I, n.º 3 da Constituição, já citado);

³ Cf. JORGE MIRANDA, *Chefe de Estado*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, III, págs. 405 e 566.

f) Como colégio eleitoral formado pelos Deputados e Senadores diretamente eleitos – para eleição do Presidente da República (arts. 8.º e 38.º da Constituição de 1911);

g) Como colégio eleitoral integrado por todos os cidadãos eleitores (art. 7.º da Constituição francesa de 1958, após 1962, art. 120.º da Constituição portuguesa e art. 77.º da Constituição brasileira).

IV – O colégio eleitoral como conjunto de todos os cidadãos eleitores, também pode ser colégio referendário.

Neste caso, obviamente, o colégio é sempre único, trate-se de referendo nacional (art. 115.º da Constituição), de referendo regional (art. 232.º, n.º 2), de referendo local (art. 240.º) ou do referendo em cada área regional prevista como destinada a transformar-se em região administrativa (art. 256.º, n.ºs 1 e 2).

2 - DIFERENÇAS DE ESTRUTURA

I – Os três tipos fundamentais de colégio eleitoral oferecem estruturas bem distintas:

a) O órgão colegial que exerce competência eleitoral é de existência e, em princípio, de funcionamento permanente;

b) Os colégios eleitorais *ad hoc* constituem-se somente para efeito de eleição e, portanto, têm existência e funcionamento temporalmente circunscritos;

c) O eleitorado é de existência permanente, embora de composição inelutavelmente mutável em razão da limitação e das vicissitudes da vida humana – e daí a regra da permanência do recenseamento (art. 113.º, n.º 2); mas de funcionamento periódico (art. 10.º, n.º 1) e, no caso de referendo, intermitente.

II – São, sobretudo, evidentes as diferenças entre o colégio eleitoral equivalente ao eleitorado e qualquer órgão colegial eletivo:

a) Os membros do eleitorado, os cidadãos eleitores têm essa qualidade *ope Constitutionis*, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral (art. 48.º da Constituição); e o recenseamento não constitui o eleitor na capacidade eleitoral – declara-a, sim, certifica-a e, declarando-a, torna-a atendível.

O ingresso num órgão colegial, como em qualquer órgão, depende sempre de um ato jurídico de designação.

b) Os cidadãos eleitores não podem renunciar à sua participação, ao seu direito desufrágio.

Os titulares de órgãos colegiais podem renunciar ao mandato, observadas certas regras (cfr., quanto aos deputados à Assembleia da República, o art. 160.º, n.º 2, da Constituição);

c) O eleitorado admite infixidez na sua composição – há um colégio eleitoral potencial (correspondente aos cidadãos com capacidade eleitoral), o colégio eleitoral atual (correspondente aos cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral) e há o colégio eleitoral efetivo (correspondente aos eleitores efetivamente votantes).

A Assembleia da República e quaisquer outros órgãos colegiais do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais têm, em cada momento, titulares em número fixo.

d) Nos cidadãos eleitores, são inseparáveis na formação da vontade os interesses funcionais e os interesses pessoais, a vertente de função e a de direitos subjetivos.

Nos titulares de órgão colegial apenas se manifestam os interesses funcionais.

e) Os eleitores não se reúnem fisicamente em assembleias verdadeiras e próprias. As chamadas assembleias ou secções de voto são simples locais de votação; e os eleitores, embora aí possam permanecer antes e depois de exercerem o sufrágio (cfr., por todos, arts. 8.º e 93.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio), não deliberam, apenas podem suscitar dúvidas e apresentar reclamações, protestose contraprotestos (art. 91.º)⁴.

f) Na votação dos cidadãos eleitores não se requer *quorum* para a validade ou a eficácia da eleição, embora tal possa ser exigido para a vinculatividade do referendo (art. 115.º, n.º 10, da Constituição).

Os órgãos colegiais só podem deliberar com a presença da maioria do número legal dos seus membros (art. 116.º, n.º 2).

⁴ Nem a Constituição de 1822 – que parecia inculcar a presença contínua, e não sucessiva dos eleitores (arts. 44.º e segs.) – em rigor implicava estatuto diferente.

3 - A RECONDUÇÃO DOS VOTOS À UNIDADE

I – Observando a relação entre colégio eleitoral e eleição, parece claro que:

a) A eleição em órgão colegial é ato unitário, ao lado dos demais atos provenientes desse órgão – ato unitário, com a marca da colegialidade;

b) Também é ato unitário a eleição em colégio eleitoral *ad hoc*, cujos membros se reúnem fisicamente (com a diferença de que o colégio se esgota com a prática desse ato e os seus membros cessam as funções com ele ou com a decisão de eventual contencioso suscitado).

II – As dúvidas concernem à eleição nas outras categorias de colégios eleitorais *ad hoc* e à que cabe ao eleitorado, mormente quando este se desdobre numa pluralidade de colégios.

Será possível reconduzir à unidade os votos dos eleitores? Será possível – ou necessário – tomar centenas, milhares, milhões de votos expressos em locais dispersos (muitos fora do país) como componentes de um único ato jurídico? E como enquadrar os resultados dos colégios eleitorais locais no colégio eleitoral global?

III– Cuidando apenas do eleitorado (mas o que vale para ele vale *mutatis mutandis* para os outros colégios), respondemos afirmativamente às perguntas assim formuladas, porque:

a) Os aspetos naturalísticos e sociológicos do ajuntamento ou da dispersão dos eleitores não devem prevalecer sobre os aspetos jurídicos das relações institucionais inerentes à eleição⁵;

b) O sufrágio não se circunscreve a um direito de exercício coletivo como o direito de manifestação e o direito de greve. Ele está predisposto sob uma organização e implica um procedimento ou um complexo de procedimentos de natureza jurídico-pública⁶;

c) A eleição insere-se e só pode ser compreendida conexas com certos procedimentos constitucionais e legalmente imprescindíveis para o funcionamento do Estado – os de designação de titulares dos órgãos da função política;

5 Não se contesta a heterogeneidade sociológica e política do colégio eleitoral, mas, após o voto, ela manifesta-se nos órgãos do poder do Estado e tudo o que precede o escrutínio reabsorve-se na vontade única que ele faz conhecer (GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, III, 2.^a ed., Paris, 1968, pág. 197).

6 Cfr. MARCELO NEVES, *A constitucionalização simbólica*, São Paulo, 1994, págs. 72 e segs.

d) A votação ocorre de acordo com uma regra de simultaneidade – realiza-se no mesmo dia em todo o território eleitoral⁷, salvo casos restritos de votos antecipados, mas, mesmo estes, só então são contados (por todos, arts. 79.º-A, n.º 2, e 87.º da Lei n.º 14/79); e os resultados são anunciados ou proclamados à mesma hora ou no mesmo dia⁸;

e) Sejam quais forem as circunstâncias e as motivações subjetivas de cada eleitor, o sufrágio adquire o sentido objetivo de participação com os demais em obra comum e em vinculação à vontade maioritária que se convola em vontade coletiva⁹;

f) A validade da eleição não depende tanto da validade de cada ato singular de voto quanto da validade das operações que possam afetar a formação da vontade comum – só se marca nova votação em qualquer assembleia de voto em caso de impossibilidade da primeira ou só se repete a votação em caso de nulidade quando esteja em causa o resultado global (cfr., por todos, arts. 90.º, n.º 1, e 119.º da Lei n.º 14/79)¹⁰.

4 - A QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO ATO

I – Para se chegar à votação há que percorrer um *iter* mais ou menos longo – desde a marcação da sua data à apresentação das candidaturas, aos atos jurídicos ligados à campanha eleitoral e à constituição das assembleias de voto. E nesse procedimento (ou série de procedimentos) intervêm ou podem intervir, além das candidaturas e dos cidadãos eleitores, vários órgãos do Estado, políticos, administrativos e jurisdicionais. Mas a votação situa-se, forçosamente, num certo e determinado tempo.

Tudo reside então em apreender a dialética da pluralidade dos votos e a agregação que se efetua através do apuramento. Se os votos, as manifestações de vontade dos cidadãos eleitores

7 Cfr. art. 32.º da Constituição francesa de 1793: «O povo francês *reúne-se* todos os anos, em 1 de maio, para a realização das eleições».

8 Cfr., a título comparativo, DENNIS F. THOMPSON, *Election time: normative implications of temporal properties of the electoral process in the United States*, in *American Science Review*, vol. 98, n.º 1, Fevereiro de 2004, págs. 51 e segs., *maxime* 56 e segs.

9 Cfr. RUDOLF SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, trad. *Teoria de la Constitución*, Madrid, 1985, págs. 85 e segs.

Bem diversamente, PHILIPPE BRAUD, *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, 1980, pág. 78.

10 Cfr. MANUEL FREIRE DE BARROS, *Natureza jurídica do recurso contencioso eleitoral*, Coimbra, 1998, pág. 81.

possuem conteúdos divergentes, nem por isso deixam de se dirigir a um mesmo efeito jurídico, à luz do interesse do Estado que é o normal funcionamento dos seus órgãos governativos. E pode, então, a final, falar-se num único ato jurídico, embora complexo – a eleição.

II – A teoria geral do Direito há muito vem distinguindo entre atos simples e complexos – sendo simples os que não se decompõem em outros atos e complexos os que resultam da conjugação de outros atos, com significado jurídico próprio; e nos atos complexos, por seu turno, considera homogêneos os que possuam o mesmo conteúdo com vontades paralelas, e heterogêneos os que possuam conteúdos diferentes, vontades divergentes, com decisão pelo *princípio da maioria*¹¹.

Dentre os atos complexos avultam os atos colegiais – aqueles em que o conjunto de declarações está submetido a uma regra que permite extrair juridicamente a vontade (normativa) da entidade a que respeita¹².

Manifestamente, a eleição, mesmo sem reunião física dos cidadãos, integra-se na categoria dos atos complexos e colegiais¹³¹⁴.

III – Poderia objetar-se que, fazendo-se a eleição por círculos eleitorais locais (plurinominais ou uninominais), o esquema conceitual acabado de propor seria inaplicável à configuração de eleições a nível nacional (ou, nos Açores, a nível deregião autónoma).

11 Assim, na doutrina portuguesa, INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Manual dos Contratos em Geral*, 4.ª ed., Coimbra, 2002, págs. 27 e segs. e ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito civil*, I, tomo I, 3.ª ed., Coimbra, 2005, págs. 462-463. Cfr. também INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Teoria Geral do Fenómeno Jurídico Sucessório*, Lisboa, 1944, págs. 5 e segs.; J. CARLOS MOREIRA, *Lições de Direito Constitucional*, Coimbra, 1958, págs. 394 e segs.; MANUEL DE ANDRADE, *op. cit.*, II, págs. 11 e segs.; MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, I, pág. 469.

12 JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *op. cit.*, II, pág. 19.

13 Sobre a eleição na perspectiva dos atos complexos e dos atos colegiais, v., na doutrina italiana, por exemplo, GIANNI FERRARI, *Gli atti costituzionali*, Turim, 2000, págs. 3 e segs.

Cfr. MIGUEL GALVÃO TELES, *Eleição*, in *Verbo*, V, págs. 326 e segs.; PEDRO ALVARO JIMÉNEZ LUNA, *Procedimiento y acto complejo en los colegios representativos (en torno a la teoría de la colegialidad)*, in *Homenaje a José-Antonio García-Travijano Fos*, obra coletiva, Madrid, 1982, págs. 559 e segs.; JUAN CARLOS GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *Derecho Electoral Español*, Madrid, 1996, págs. 25 e segs.

Vale a pena ainda, em geral, citar PIETRO GASPARRI, *Studi sugli atti giuridici complessi*, Pisa, 1939; FRANCESCO CARNELUTTI, *Teoria General del Derecho*, trad., Madrid, 1955, págs. 447 e segs., *maxime* 456-457; GABRIEL ROUJON DE LA BOUBÉE, *Éssai sur l'acte juridique collectif*, Paris, 1961; JACQUES MOREAU, *À la recherche de l'acte complexe*, in *Pouvoirs*, 1988, págs. 75 e segs.

14 Uma perspectiva completamente diversa desta é a do ato-condição: a eleição enquanto investe o eleito numa situação jurídica objetiva já existente, atribuindo-lhe os poderes e os deveres que definem a disciplina normativa da respetiva função (J. CARLOS MOREIRA, *op. cit.*, pág. 391).

Não é assim. Tal como se passa nas assembleias de voto para cada um desses colégios eleitorais locais, passa-se destes para o colégio eleitoral global. E, tal como em cada colégio se obtém a designação destes ou daqueles representantes, igualmente no âmbito global se obtém a composição da assembleia a constituir e, através dela, a formação ou não desta ou daquela maioria. Continua a encontrar-se uma finalidade objetiva comum e os deputados representam todo o país (ou, numa região autónoma, toda a região) e não os círculos por que são eleitos, como se lê na Constituição (art. 152.º, n.º 2)¹⁵; e esta é uma exigência incontornável dos Paramentos modernos.

IV – Tão pouco se afigura obstáculo de maior a eleição em sistema proporcional, com o aparente retalhar do eleitorado pelas candidaturas, às quais corresponderiam outros tantos colégios eleitorais (quer dizer: cada candidatura com Deputados eleitos assentaria num próprio colégio eleitoral, o dos seus eleitores).

A representação proporcional desempenha um papel ambivalente. Por um lado, propiciando a presença no Parlamento das diversas correntes políticas é certo que torna nítidas ou mais nítidas as clivagens que existam no eleitorado. Em contrapartida, essa presença constitui um fator de comunicação, de integração política e de confluência de orientações ou opções programáticas. O espectro da distribuição de votos pelas candidaturas tem por detrás o eleitorado como um todo.

5 - O ELEITORADO, VERDADEIRO ÓRGÃO

I – Órgão do Estado é o centro autónomo institucionalizado de emanação de uma vontade que lhe é atribuída, o centro de formação de atos jurídicos do Estado (e no Estado); a instituição, tornada efetiva através de uma ou mais de uma pessoa física, de que o Estado carece para agir (para agir juridicamente); o instrumento de mediação entre a coletividade e a vontade ou o poder que a unifica¹⁶.

15 Na linha do Ato Adicional à Carta de 1885 (art. 1.º) e da Constituição de 1911 (art. 7.º, § 1.º) e à semelhança de Constituições tão diversas como a belga (art. 42.º), a italiana (art. 67.º), a alemã (art. 38.º), a francesa (art. 27.º), a santomense (art. 93.º, n.º 2), a colombiana (art. 133.º), aromena (art. 58.º) ou a polaca (art. 104.º).

16 JORGE MIRANDA, *Curso de Direito constitucional*, I, 2ª ed., Lisboa, 2020, pág. 125.

Ora, não é a eleição uma via de formação e manifestação da vontade do Estado? Como poderia ser-lhe exterior a designação dos titulares dos seus órgãos governativos? Tal ainda seria plausível à luz das conceções oitocentistas de separação entre Estado e sociedade; não hoje, quando a sociedade interage e interpenetra-se com o Estado, sofrendo o seu influxo constante.

Nas associações e nas sociedades compete às respetivas assembleias gerais, por regra, a eleição dos membros de direção e dos administradores (art. 170.º do Código Civil e art. 391.º do Código das Sociedades Comerciais). E ninguém contesta que as assembleias sejam seus órgãos. Como negar então ao eleitorado, à *assembleia geral dos cidadãos eleitores*, uma idêntica qualificação¹⁷?

II – Não por acaso tem vindo, justamente, a aproximar-se a eleição do referendo.

Quando o povo vota em referendo, pode estar logo a aprovar ou a rejeitar uma lei ou um tratado ou, como sucede, em Portugal, com o regime restritivo adotado (art. 115.º), a decidir se o Parlamento o deve aprovar ou rejeitar – quer dizer, ou se está diante de um ato da função política do Estado já por si eficaz ou diante de um ato político precedente e vinculativo de outro ato vinculativo. Ora bem: quando o povo vota em eleição geral não menos deixa de tomar uma decisão ou de definir uma diretriz – a decisão ou a diretriz sobre como deve conformar-se a vida coletiva durante o período imediato (o período do mandato presidencial ou da legislatura)¹⁸.

17 Tomando também o eleitorado, o corpo eleitoral, como órgão, GEORG JELLINEK, *Allgemeinestaatslehre*, 1900, trad. castelhana *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1954, págs. 441 e segs.; RAYMOND SALEILLES, *La Représentation Proportionnelle*, in *Revue du droit public*, 1899, pág. 386; CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, II, 1922, reimpressão, Paris, 1961, págs. 411 e segs. (se bem que considerando, a pág. 418, mais exato dizer que o corpo eleitoral e as Câmaras formam um órgão único, no sentido de que a vontade do Parlamento é encarada pela Constituição como devendo ser conforme com a vontade, suposta ou manifestada por via eleitoral, pelo corpo dos cidadãos); MAURICE HAURIU, *Précis de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., Paris, 1929, págs. 553 e segs.; QUEIROZ LIMA, *Teoria do Estado*, 8.ª ed., Rio de Janeiro, 1957, pág. 216; JEAN-MARIE AUBY, *La théorie du pouvoir de suffrage en droit constitutionnel français*, in *Politique. Revue internationale de Doctrine et des Institutions*, 1958, págs. 299 e segs.; JORGE XIFRA HERAS, *Consideraciones sobre la función política*, in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 109, Janeiro-Fevereiro de 1960, pág. 67; GEORGES BURDEAU, *op. cit.*, III, 1968, págs. 194 e 195 e segs. (embora falando também em força neutra); PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, 6.ª ed., Milão, 1967, págs. 131 e segs. GIUSEPPE FERRARI, *Elezione (Teoria elettorale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, 1965, págs. 533 e segs.; NESTOR PEDRO SAGÜES, *Elementos de Derecho Constitucional*, I, Buenos Aires, 1993, pág. 327; LOUIS FAVOREAU *et alii*, *Droit Constitutionnel*, 3.ª ed., Paris, 2004, pág. 44.

18 Cfr. ainda HERBERT TINGSTEN, *The Problem of Democracy*, trad., Nova Iorque, 1965, págs. 96 e 97; REINHOLD ZIPPELIUS, *Allgemeinestaatslehre*, 1992, 3.ª ed. portuguesa *Teoria Geral do Estado*, Lisboa, 1997, pág. 254; FULCO LANCHESTER, *Gli Strumenti della Democrazia*, Milão, 2004, págs. 151-152.

Perguntar-se-á, porém, se se justifica falar em decisão no caso de da eleição não provir nenhuma maioria partidária ou de coligação, devolvendo-se ao jogo de grupos parlamentares ou à intervenção do Presidente da República a escolha, por hipótese, entre mais de uma solução governativa, com as inerentes linhas programáticas¹⁹.

Responder-se-ia talvez que o não se dar a maioria a nenhuma força política já por si envolveria uma decisão política. Mais razoável, entretanto, parece entender que os resultados eleitorais permitem, em qualquer caso, captar indicações e uma manifestação de vontade colegial, cuja interpretação pode ser mais ou menos evidente conforme as circunstâncias.

III. No referendo não vê como negar ao eleitorado a categoria de verdadeiro órgão do Estado, por ele formar, diretamente, dum modo ou doutro, uma vontade que

lhe é imputável. Mas algo de semelhante se verifica na eleição, visto que, através dela, se forma uma vontade que não pode ser estranha ao Estado, que tem de lhe ser imputada²⁰.

Por o eleitorado proceder à designação do Presidente da República e dos deputados (e dos titulares de outros órgãos colegiais eletivos), ele surge como órgão *primário*^{21 22}. Não enquanto órgão de *governo* na aceção estrita do termo²³, pois governar postula continuidade, atividade permanente e congruente, constante virtualidade de adaptação aos acontecimentos e às necessidades económicas e sociais. A periodicidade de eleição (arts. 10.º, n.º 1, e 113.º, n.º 1) é, do mesmo passo, garantia do sufrágio e garantia de um tempo útil para governar.

19 Cfr. ainda as visões de VINCENZO ZANGARA, *Configurazione giuridica dell' elettorato attivo*, in *Studi di Diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, obra coletiva, Milão, 1932, págs.595 e segs.; UBALDO PROSPERETTI, *L' elettorato politico attivo*, Milão, 1954; ANTONIO FAVRE, *op. cit.*, pág. 157; MARCELLO CAETANO, *Manual ...*, I, cit., pág. 509; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito constitucional positivo*, 3.ª ed., São Paulo, 1992, pág. 309; EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *A soberania popular em Direito constitucional*, in *Perspectivas constitucionais*, I, obra coletiva, Coimbra, 1996, págs. 493 e segs.; FRANCIS DELPÉRÉE, *Le Droit constitutionnel de Belgique*, Bruxelas, 2000, págs. 152 e segs.

20 Por todos, CARLO CERETI, *Diritto Costituzionale Italiano*, 7.ª ed., Turim, 1966, pág. 237.

21 KELSEN, *Reine Rechtslehre*, 1960, 2.ª ed. portuguesa *Teoria Pura do Direito*, II, Coimbra, 1962, pág. 189; ou KONRAD HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1995, trad. portuguesa *Elementos de Direito Constitucional na República Federal da Alemanha*, Porto Alegre, 1998, pág. 126.

22 Cfr., diferentemente, QUEIROZ LIMA, *op. cit.*, pág. 217, para quem a função eleitoral não é uma função de governo, mas uma atividade própria da massa governada, um poder de controlo, de equilíbrio, uma modalidade coordenada, sistematizada, ativa do poder de resistência.

23 Ao invés, tomando o sufrágio como “função de governo”, AFONSO QUEIRÓ, no parecer n.º 15-IX da Câmara Corporativa, in *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 1968, suplemento ao n.º 156, pág. 2860-(4), dizendo que o sufrágio é uma “função de governo”.

O sentido da decisão torna-se particularmente nítido quando o eleitorado é chamado a votar após dissolução, arbitrando um conflito ou efetivando a responsabilidade política da maioria parlamentar de apoio ao Governo²⁴. Todos os meios de efetivar a responsabilidade, *maxime* as eleições gerais, servem tanto para emitir um juízo sobre o passado como para traçar um rumo para o futuro²⁵.

6 - ÓRGÃO DO ESTADO, NÃO ÓRGÃO DO POVO

– Não é unânime, longe disso, a recondução do colégio eleitoral a órgão; e há quem sustente que, a ser órgão, é órgão do povo, e não do Estado, pois a vontade que forma apenas pode aparecer como vontade do Estado enquanto mediatizada pelo povo.

Recorrendo à noção de *autarquia* como capacidade de governo ou de gestão dos interesses próprios, disse-se que a função eleitoral seria uma função pública não estatal, uma manifestação de autarquia ou de autogoverno popular; a vontade do povo não valeria senão como vontade dele, e não do Estado²⁶. Outros têm encarado o eleitorado como *gestor de negócios* do povo. Outros ainda têm aludido a *exercício privado de funções públicas*²⁷.

Também há na doutrina portuguesa quem sustente que o eleitorado é órgão do povo, com fundamento em a Constituição reconhecer ao povo a titularidade da soberania e estabelecer que o povo exerce o seu poder através do sufrágio (arts. 1.º, 2.º, 3.º e 111.º). E esse dualismo povo-Estado ficaria confirmado por os resultados eleitorais terem de ser declarados por órgãos estatais, como as assembleias de apuramento geral.

Além disso, afirmando a Constituição que determinados órgãos do Estado representam o povo e, como os órgãos se confundem juridicamente com a pessoa a que pertencem, daqui decorreria

24 Cfr. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, pág. 417; FRANCESCO ROVELLI, *Osservazioni sull'anatura dell'elettorato politico attivo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1955, págs. 22 e segs.; KARL LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre*, 1959, trad. castelhana *Teoria de la Constitución*, Barcelona, 1964, pág. 327; MIGUEL CALVÃO TELES, *Dissolução*, in *Verbo*, VI, 1.ª ed., pág. 1534.

25 JORGE MIRANDA, *Colégio eleitoral*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, 1972, pág. 484.

26 SANTI ROMANO, *Diritto Costituzionale Generale*, reimpressão, Milão, 1947, págs. 222 e 251; BIS-CARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale – Istituzioni di Diritto Pubblico*, 8.ª ed., Nápoles, 1969, págs. 127 e segs. e 185 e segs.

27 De certa maneira, VINCENZO ZANGARA, *Configurazione giuridica dell'elettorato politico attivo*, in *Studi di Diritto Costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, obra coletiva, Milão, 1952, págs. 30-31.

a existência de uma relação de representação entre o Estado e o povo/cidadãos. Ora, relações de representação são próprias de pessoas distintas²⁸.

Mas rejeitamos esta tese frontalmente, por ela desconsiderar a ligação entre povo e Estado, a imputação dos atos e o alcance da representação política, alicerces da eleição moderna.

I – Em primeiro lugar, antolha-se menos correta uma visão dualista de Estado e povo, porque nem se imagina (sob uma perspectiva estritamente jurídica) Estado sem povo, nem povo sem Estado.

O povo só existe, jurídica e politicamente, através do Estado; é sempre o povo de um Estado em concreto, dependente da organização específica desse Estado (e a ela também subjacente). O povo, que nasce com o Estado, não subsiste senão em face da organização e do poder do Estado, de tal sorte que a eliminação de uma ou de outra acarretaria automaticamente o desaparecimento do povo como tal.

Pensar em Estado equivale a pensar em comunidade e em poder organizados ou, doutro prisma, em organização da comunidade e do poder; equivale a pensar em comunidade ao serviço da qual está o poder e em organização que imprime carácter e garantias de perdurabilidade a uma e outro.

Dualidade encontra-se, sim (repetimos) na análise do voto, do sufrágio, como ato funcional ou de exercício de poder funcional, a par do exercício de direito fundamental.

II – Nem se enxerga contradição em assimilar a soberania, o poder político, ao poder do Estado e declarar que o poder reside no povo (art. 3.º, n.º 1) ou pertence ao povo (art. 108.º). São níveis e fenómenos distintos a incidibilidade do poder do Estado e a representação política, como se viu atrás.

Ora, dado como existente o Estado, *qualquer Estado*, importa organizar nele o poder. Organizá-lo sob forma democrática significa conferir a titularidade *política* à própria *universitas civium*, não admitir outros governantes senão os que dela tirem a sua legitimidade para se fazer obedecer e criar mecanismos adequados (embora variáveis de país para país e de época para época) de tomada de decisões. E organizá-lo sob forma democrática representativa significa dividi-lo entre o povo, o eleitorado, e os órgãos governativos.

28 Assim, EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *op. cit.*, *loc. cit.*, págs. 439 e segs., *maxime* 496.

Quanto a serem órgãos do Estado, a proclamar os resultados eleitorais, tal não traduz senão uma colaboração com outro órgão do Estado, o eleitorado – semelhante desse prisma, porventura, à que intercede na posse do Presidente da República perante o Parlamento ou à nomeação de membros do Governo pelo Presidente da República.

III – Admitir o dualismo Estado-povo implicaria admitir duas vontades distintas e a eventualidade de conflitos. Contudo, justamente por o povo não poder formar uma vontade que não seja a do Estado, nunca tal seria possível (e, se, acaso, fosse possível, os conflitos seriam conflitos do Estado consigo mesmo, o que seria absurdo).

IV – Muito menos poderia invocar-se o facto da existência de não eleitores – os menores, os incapazes por anomalia psíquica, os condenados judicialmente em pena de privação de direitos políticos (por todos, art. 2.º da Lei n.º 14/79) – para defender que o eleitorado (ou seja, o conjunto de cidadãos eleitores) representaria o povo (ou seja, o conjunto de cidadãos com e sem capacidade eleitoral ativa). Por razões óbvias.

Primo, não poderia uma parte do povo representar o povo todo. *Secundo*, os cidadãos não eleitores não constituem uma entidade *a se*, distinta, autónoma, suscetível de estabelecer uma relação representativa (muito menos, se análoga às de Direito privado) com o eleitorado. *Tertio*, com o sufrágio universal, a falta de capacidade eleitoral e as incapacidades são sempre temporárias.

Os titulares dos órgãos eletivos representam quer os cidadãos eleitores quer os não eleitores nas mesmas condições em que os Deputados eleitos por um círculo eleitoral representam a totalidade do povo, sem necessidade de mediatização.

V – Em suma, o povo não representa o Estado, ele é o Estado. Nem o eleitorado representa o povo, ele é o povo. Quem representa o povo são aqueles que ele elege, por meio do eleitorado.

VI – Nem se invoque haver não portugueses também eleitores (brasileiros com estatuto de igualdade) e, na eleição de Deputados ao Parlamento Europeu, cidadãos dos países da União Europeia (art. 15.º, n.ºs 2, 3 e 4). Ou a relevância específica da vizinhança, da comunidade local, com a capacidade eleitoral dos estrangeiros residentes, nas eleições para titulares dos órgãos locais.

Trata-se de situações relativamente circunscritas e no contexto das eleições para titulares dos órgãos de soberania, apenas no limite se refletirão nos resultados. Aliás, esses eleitores não portugueses acabam, por conexão, por se agregar aos cidadãos portugueses dentro da democracia *inclusiva* em que redonda o Estado democrático de Direito²⁹.

29 Além dos Autores atrás citados, cfr. MARCOS FRANCISCO MASSO GARROTE, *Aspectos políticos y constitucionales sobre la participación electoral de los extranjeros en el Estado nacional*, in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 97, Julho-Setembro de 1997, págs. 176 e segs.; e, numa posição diversa, ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *Le droit, l'État et la Constitution démocratique*, Paris, 2000, págs. 284-285.

Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Memória

EJE

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

ENTREVISTA *

*Marco Aurélio de Mello ***

Vossa Excelência, como homem que presidiu as primeiras eleições informatizadas no País, poderia nos dizer qual o significado real de gigantesco avanço?

É inegável que a introdução do voto eletrônico representou passos dos mais significativos no aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro. As alterações foram tão radicais que é possível que resvalam em mudanças no próprio aparato normativo concernente às eleições, como nos prazos, por exemplo. Já se reclama, na mídia, do excessivo lapso temporal exigido para a realização do segundo turno. É que, sendo muitíssimo mais célere a apuração do sistema de votação eletrônica, agora se afigura exagerado o decurso dos 43 dias estabelecidos constitucionalmente até como medida de precaução, já que em algumas cidades a definição do resultado da primeira etapa do pleito arrastava-se por semanas. Não obstante, o grande avanço configurou-se mesmo no campo da representatividade, eliminando-se completamente a possibilidade de fraudes e de outras truculências decorrentes do uso da força e do abuso do prestígio político local. Impedindo-se o manuseio das cédulas, nem mesmo as mais poderosas oligarquias puderam, via mapismo ou preenchimento de votos em branco ou sequer pela interpretação do que assinalado de forma confusa pelo eleitor, obnubilar a verdadeira expressão da vontade do povo. Pela primeira vez no nosso País, a soberania popular de fato prevaleceu de modo irrefutável. E isso ficou estampado no sorriso dos eleitores, um amplo sorriso de vitória flagrado quando da confirmação do voto pela urna eletrônica. Nesse plano, as conquistas advindas com o novo e moderno método abrangeram inúmeras facetas, a exemplo da maior facilidade encontrada pela gente mais simples e pelos

* Entrevista publicada na Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal n. 02, maio/agosto de 1996. Fonte: Biblioteca do Supremo Tribunal Federal.

** Ministro do Supremo Tribunal Federal.

analfabetos, porquanto parece ser mais difícil para eles escrever o nome dos candidatos na cédula que digitar um número num teclado igual ao de um “orelhão”. Sob esse prisma, é de se ver que a tecnologia contribuiu largamente para que mais um mandamento constitucional se cumprisse, não sob o aspecto tecnológico, mas desta vez concretamente. Depois do dia 3 de outubro, a ninguém mais será dado por dúvida a legitimidade da democracia brasileira, confirmada de uma vez por todas, decisiva e definitivamente, mediante o exercício criterioso e responsável, por parte dos brasileiros, do direito à plena cidadania.

Qual a análise que Vossa Excelência faz da participação da Justiça Eleitoral, com este novo instrumento, no fortalecimento das bases democráticas brasileiras?

Como ressaltai anteriormente, a transparência e lisura do processo eleitoral, ao tempo em que fortalece a democracia, também a revigora, estimulando os cidadãos a homenageá-la, por meio do comparecimento e participação efetiva quando da escolha dos seus líderes e representantes, mandatários que são, exclusivamente, em virtude da soberana vontade popular. Diante da garantia de que o resultado realmente reflete a opção da maioria, o eleitor passa a acreditar no valor do seu voto como instrumento eficaz à promoção das mudanças necessárias ao bem-estar da população. Por outro lado, começa também a se conscientizar da própria responsabilidade nos destinos da Nação Brasileira. Legitimando o processo de escolha de dirigente, o eleitor não poderá mais valer-se de antigas desculpas, que serviam também a uma certa acomodação, porque é muito mais fácil, sem dúvida, atribuir a culpa pelas mazelas nacional ao “sistema”, ente dos mais abstratos e por isso mesmo largamente usado em todas as instâncias. Doravante, não caberão escusas de qualquer ordem ao depararmos com obstáculos na esperada arrancada rumo ao desenvolvimento socioeconômico do País.

Vossa Excelência gostaria de enviar uma mensagem à Justiça Eleitoral do Terceiro Milênio?

No terceiro milênio, com certeza, haveremos de já ter alcançado o patamar de pleno desenvolvimento pelo qual ora lutamos. Especificamente, no plano político, minha expectativa é no sentido de que os partidos estejam totalmente definidos, o que resultará na redução do número de agremiações, sem que tal circunstância implique, é claro, prejuízo na representação dos diversos segmentos da sociedade. Infelizmente, nos dias atuais, ainda se afigura embrionária a participação dos partidos na evolução da vida política do País. Quase todos parecem se confundir, como se a única meta a ser perseguida fosse a eleição dos candidatos e, assim, a representatividade formal nas Casas Legislativas. No futuro, a fidelidade aos princípios assentados quando da formação do partido será questão pacificada, e dessa forma contaremos com a efetiva possibilidade de avaliar a atuação desses importantes grupos de lideranças em relação mesmo aos alvos por eles próprios eleitos desde o início. Com o aperfeiçoamento cultural do nosso povo, certamente não restará mais espaço para discussões em torno da indefinição ideológica ou da estabilidade da vida partidária. Por outro lado, a maior conscientização dos brasileiros sobre a importância da participação de cada qual tornará desnecessária a obrigatoriedade do voto. Democracia forte, sim, até na liberdade de votar ou deixar-se de fazê-lo! Para tanto, não obstante, também urge outras providências, a começar, no plano institucional, pelo melhor aparelhamento dos órgãos do Poder Judiciário, de modo a que a celeridade nas decisões, conduzindo a uma maior credibilidade, resulte no fortalecimento das instituições. Sob o prisma normativo, é preciso que se comece a pensar, desde logo, em uma legislação eleitoral permanente, evitando-se odiosos casuísmos, e na unificação das datas para a realização dos pleitos em geral, de maneira que as eleições para cargos municipais, estaduais e federais aconteçam no mesmo período. Nesse ponto, cabe lembrar também o valor do voto distrital, a propiciar melhor acompanhamento da vida parlamentar dos eleitos. Enfim, muito ainda precisa

ser feito, mas sem dúvida o maior passo já foi dado: sob o meu ponto de vista, a informatização do sistema mostrou-se como a grande conquista dos brasileiros no tocante à consagração do Brasil como Estado Democrático de Direito. Definitivamente, não há mais volta! Cabe-nos, agora, trabalhar para que a informatização de todo o processo eleitoral, a partir inclusive do cadastramento de eleitores (substituição do título atual pelo cartão magnético), até a utilização do voto eletrônico em todo o País, mesmo nos rincões mais longínquos, dê-se no menor espaço de tempo possível. Enthusiasta incorrigível que sou, por natureza e convicção, a minha expectativa em relação ao terceiro milênio é de que todas essas considerações já façam parte da história remota de um país líder quer por suas reconhecidas potencialidades naturais, quer pelo exemplo de democracia e respeito aos seus cidadãos que oferece ao mundo inteiro.

A VOTAÇÃO ELETRÔNICA TERÁ ÊXITO *

*Marco Aurélio de Mello ***

O novo presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Marco Aurélio de Mello, está confiante no bom resultado das eleições municipais de 3 de outubro, a primeira usando os mais modernos recursos da informática. Consciente das dificuldades que os eleitores terão como novo método de votação, por computador, Marco Aurélio preocupa-se com os analfabetos e semialfabetizados. Para orientar esses eleitores, o TSE lança no próximo mês a campanha de instrução sobre como votar nas 72 mil novas máquinas instaladas nas 52 maiores cidades do país. Mesmo assim, Marco Aurélio recomenda cautela aos eleitores e sugere que eles levem de casa um papel com o nome e número de seu candidato, para poder comparar com os caracteres que aparecerão na tela do computador. Primo do ex-presidente Fernando Collor de Mello, Marco Aurélio acredita que a criatividade pode enriquecer a propaganda eleitoral, “desde que ela não se constitua num verdadeiro engodo”. Em entrevista à repórter Layrce de Lima, da Sucursal de Brasília, o presidente do TSE disse que confia no aparelhamento dos Tribunais Regionais Eleitorais e no preparo dos juízes para contornar prováveis problemas que ocorrerão no pleito municipal.

ESTADO DE MINAS: O que o senhor espera das eleições municipais de outubro?

MARCO AURÉLIO: Eu tenho grande esperança e espero com grande otimismo o êxito do sistema informatizado. Nas eleições municipais, nós temos envolvimento de paixões. Os candidatos estão muito próximos dos eleitores. As disputas são localizadas e acirradas. Por isso é que há um maior número de processos, mas os Tribunais Regionais Eleitorais estão aparelhados para dirimir todas as dúvidas.

* Entrevista concedida pelo Ministro Marco Aurélio de Mello ao jornal Estado de Minas, em 23 de junho de 1996, p. 12, durante o exercício da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral. Fonte: Biblioteca do Supremo Tribunal Federal.

** Ministro do Supremo Tribunal Federal.

EM: O senhor acredita no sucesso das eleições informatizadas, mesmo para as pessoas menos informadas?

MA: Claro que certa gama de eleitores terá uma dificuldade maior. Pelo menos para confirmar o voto. Eu não digo que ele não chegue a digitar o número correspondente ao partido e correspondente ao candidato, mas, nas eleições proporcionais, ele será convocado a confirmar o voto pelo que estiver escrito na tela. Aí, se se tratar de um eleitor analfabeto, ele fará a confirmação no escuro. O analfabeto jamais procederá a leitura do nome do eleitor e da legenda do partido. O semi-analfabeto talvez possa. O que o eleitor precisa é ter um cuidado maior ao digitar os números. Se ele o fizer de forma correta, a confirmação pode ser automática. A campanha educativa do TSE sobre o voto informatizado vai frisar a semelhança entre teclado da máquina e os números do orelhão (telefone público). A disposição dos números é a mesma. O eleitor só precisa levar o número do candidato dele de casa. Ele pode treinar, inclusive, no orelhão.

EM: O TSE derrubou a proibição de as autoridades usarem os palanques. Onde estará o limite da participação das autoridades nas campanhas eleitorais?

MA: O limite está delineado no princípio da legalidade. Quando falamos em investigação judicial para detectar abuso de autoridade ou de poder econômico, nós pressupomos a necessidade de se levar em conta as circunstâncias existentes. Não podemos, a priori, delinear um campo rígido de atuação. O procedimento que a Lei Complementar 64/90 prevê é o da investigação, onde analisaremos as práticas ocorridas partindo sempre da presunção da normalidade. O discrepante dos parâmetros comuns é que deve ser provado por quem impugnar o registro de certa candidatura.

EM: E se uma autoridade viajar a trabalho, pode participar de comícios?

MA: Se a autoridade normalmente iria àquele local porque é inerente à função exercida, nada impede que ela aproveite a viagem para acorrer a um evento político. Ela não precisa retornar o ponto

de partida para depois voltar àquela localidade. Eu penso que nós devemos procurar sempre um meio termo. As posições extremadas são sempre condenáveis. Quer se parta para o liberalismo de vulto, quer para uma posição ortodoxa, conservadora ao extremo.

EM: Os programas dos partidos políticos que estarão sendo veiculados até dia 30 de junho podem servir de propaganda de obras de governo?

MA: Esses programas são partidários. O objetivo maior é divulgar as metas do partido. Portanto, de início, não deve haver envolvimento de pessoas detentoras de mandatos ou que sejam candidatas em potencial à próxima eleição. Essa é a regra. E teremos que examinar o desrespeito a essa premissa caso a caso, vendo até que ponto o programa de divulgação da plataforma do partido foi deturpado para servir a uma certa candidatura. Nas eleições municipais, os processos têm início no juízo eleitoral e há uma demora para essas matérias chegarem ao Tribunal Superior Eleitoral.

EM: A propaganda dos candidatos começa em agosto e as regras estão menos rígidas que em 94. É melhor assim?

MA: As resoluções sobre propaganda sempre têm como inspiração a Lei Eleitoral em vigência. Talvez aí você tenha a explicação para as exigências atuais não serem tão abrangentes quanto as anteriores. Eu sou favorável à criatividade, desde que ela não se constitua em verdadeiro engodo.

EM: Em Tocantins, surgem denúncias da existência de um número maior de eleitores do que habitantes. Como o TSE vê a questão?

MA: O que nós temos em tramitação no Tribunal é um processo em que consta formalizado um pedido de recadastramento geral no Estado. Obviamente, temos que ver a possibilidade de isso vir a ocorrer. Nós estamos em cima das eleições. O processo deve ser apreciado, no máximo, na próxima terça-feira. Há três alternativas: realizar as eleições com o quadro constatado, proceder

ao saneamento ainda visando o pleito de 3 outubro ou prorrogar o pleito. Mas, aí há inúmeras implicações, inclusive quanto aos mandatos. Eu penso que é isso inviável, de início. Precisamos verificar também os fatos concretos. às vezes se anuncia muita coisa que não corresponde à realidade.

EM: Em 94, a prestação de contas também foi diferente. Os novos recibos são melhores que os bônus.

MA: Passo a passo nós vamos tendo o aprimoramento do sistema. Agora já se cogita do recibo. Ele é mais avançado. Há uma veiculação maior quanto ao beneficiário e quanto ao doador.

EM: O Congresso já discute a realização de um plebiscito para decidir a possibilidade de reeleição do Presidente da República. O senhor é favorável?

MA: Há uma cláusula pedagógica no início da nossa Carta Política: “Todo poder emana do povo, e em nome dele será exercido”. De início, quanto à alteração da Constituição, os deputados e senadores são as pessoas credenciadas pelo povo para defini-la. Agora, nada impede que se caminhe para um plebiscito. Essa forma de consulta está contemplada na Constituição Federal e é saudável. O que eu penso é que, quando se escolhe o mandatário, a escolha é feita dentro de certos parâmetros e eles devem persistir, seja qual for o mandatário, até o término do seu mandato. Em homenagem ao que eu reputo como um bem maior das sociedades democráticas, que é a segurança jurídica, o desejável é que se disponha sempre para o futuro, tendo em conta pessoas que venham a ser eleitas nos pleitos seguintes.

EM: A reforma do Judiciário, em discussão no Congresso, prevê reajustes dos vencimentos da magistratura propostos pelo Executivo e não pelos presidentes de tribunais. O senhor concorda?

MA: Como juiz, eu acho que essa solução é mais adequada. Eu não me sinto muito à vontade sendo autor do encaminhamento de projeto prevendo reajuste de meus próprios vencimentos. Creio que a melhor solução é realmente essa.

VITÓRIA DA DEMOCRACIA *

Marco Aurélio de Mello **

A cada eleição, uma nova lei eleitoral. Essa indesejável rotina é uma característica do processo eleitoral desde os primeiros passos da democracia brasileira. Este ano não vai ser diferente. A lei nº 9.100, aprovada ano passado, disciplina as eleições municipais da próxima quinta-feira.

Como toda nova lei, ela implica insegurança jurídica e, em última análise, homenageia o casuísmo. No entanto não é esse o aspecto mais importante da lei nº 9.100. Prefiro ressaltar a decisiva e salutar novidade que tal legislação introduz no nosso cenário político: a adoção do sistema de voto eletrônico, uma realidade que, há bem pouco tempo, parecia inatingível.

A partir das 8h desta quinta-feira, os votos de 32.478,153 brasileiros, alistados em 57 colégios com mais de 200 mil eleitores, estarão sendo coletados e totalizados via máquina, na verdade, um computador desenvolvido e testado pela Justiça Eleitoral, de modo a assegurar, acima de tudo, a manifestação da vontade do eleitor e, com isso, a inviolabilidade do fundamento maior da nossa República: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” – a Carta Cidadã de 1988.

Protegido o direito maior do eleitor, o novo sistema apresenta outras grandes vantagens no aperfeiçoamento do nosso processo eleitoral. Desaparece o manuseio das cédulas e com ele a possibilidade de um voto em branco ser preenchido com o nome deste ou daquele candidato. O voto eletrônico elimina a interpretação, sempre subjetiva, do voto assinalado de forma pouco clara pelo eleitor.

Começa a fazer parte do passado o famigerado “mapismo”, decorrente da cantada e lançamento do voto, propositalmente errado, nos mapas de apuração. Eliminado também o processo

* Artigo publicado no jornal “A Folha de São Paulo”, em 29 de setembro de 1996, ocasião em que o Ministro Marco Aurélio de Mello era Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Fonte: Biblioteca do Supremo Tribunal Federal.

** Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil.

de digitação dos mapas nas máquinas totalizadoras, acabarão as mazelas eleitorais, tantas vezes alardeadas e provocadoras de impugnações e improdutivos embates jurídicos.

A Justiça Eleitoral tem razões de sobra para acreditar que o eleitor não enfrentará dificuldades para votar no novo sistema. A máquina desenvolvida é muito simples e foi submetida aos mais exaustivos testes. De qualquer forma, em caso de pane incontornável, a votação se processará, sem percalços, na forma tradicional, com o uso da cédula de papel.

O ato da votação, em si, pode ser ainda motivo de preocupação dos mais pessimistas. Acreditamos, no entanto, que as ações de comunicação de massa desenvolvidas pelo Tribunal Superior Eleitoral expuseram, repetidamente, ao eleitor o novo processo de votação. Nos últimos e nos próximos dias, até a véspera das eleições, os programas de televisão de maior audiência nas classes C, D e E – aquelas que, pressupõe-se, terão maior dificuldade – estarão veiculando mensagens, as mais didáticas possíveis, com o objetivo de esclarecer as derradeiras dúvidas do eleitor.

Candidatos e partidos políticos também são destinatários dos benefícios do novo sistema. Além da fidelidade do voto, todos poderão acompanhar, passo a passo, o andamento dos trabalhos de apuração e totalização. O voto de cada eleitor estará registrado em dois disquetes, um fixo e outro móvel, e, de um terceiro modo, registrado em papel e depositado em recipiente próprio, que também faz parte da máquina.

Com o objetivo de imprimir maior transparência ao processo, ao fim da votação é expedido um boletim de urna com o resultado do pleito na seção. Com isso, o processo de apuração dos votos completa-se em poucos minutos, eliminando etapas desgastantes.

São infundadas as suspeitas de alteração dos votos depositados na urna eletrônica. Essa possibilidade não existe. Os votos são registrados no disquete de forma cifrada, criptografada, e somente o juiz eleitoral sabe o código, a chave para o indispensável acesso e ordenação de novas ações. A Justiça Eleitoral está

confiante e espera que os resultados finais da votação eletrônica sejam conhecidos no mesmo dia, sendo certo ainda que os usuários da Internet terão acesso a eles com segurança e rapidez.

Nessa grande empreitada que é a implantação, com sucesso, do novo sistema, todos devem estar engajados; os veículos de comunicação, cumprindo o dever primordial à preservação do Estado Democrático de Direito, que é o de bem informar: os partidos políticos e candidatos, como fiscais da legitimidade do certame, auxiliando a Justiça Eleitoral, e a sociedade, como um todo, exercendo, de maneira conscientizada, o direito cívico ao voto. Do sucesso dessa inovação depende, em muito, a extensão do voto informatizado à totalidade do eleitorado brasileiro.

Acompanhando o pleito do dia 3, estarão cerca de 30 observadores internacionais. São magistrados das Cortes Eleitorais de praticamente todos os países das três américas, além de técnicos credenciados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, que atualmente analisa projeto do TSE visando ao financiamento total da informação das eleições do ano 2000. Já nas eleições gerais de 1998, estamos certos, 70% dos nossos eleitores estarão usando o voto eletrônico.

O primeiro passo está sendo dado. A Justiça Eleitoral cumpre o seu papel, confiante de que tem o endosso de todas as forças políticas do país na busca do objetivo maior: o aprimoramento constante da democracia.

SONHAR É PRECISO *

*Marco Aurélio de Mello ***

A ninguém escapa que o homem só conseguiu alcançar as estrelas por se ter mostrado, desde o início, um ser visionário, por demais inconformado com as limitações que lhe impunha um corpo frágil, de minúsculas dimensões e completamente desprotegido. É certo que, em virtude, quem sabe de irrefutável lei da compensação, contou sempre com a exclusiva capacidade de raciocinar. Todavia, não foi esse o atributo que possibilitou à humanidade desvendar os mistérios dos anéis de Saturno, antes, foi a incontida necessidade de sonhar que impeliu os seres humanos a avanços cada vez mais surpreendentes.

Ora, o que tem isso que ver com eleições – e eleições no Brasil? Pois bem, em rápidas palavras, é possível dizer que o voto é, talvez, o símbolo mais preciso da esperança, da crença dos povos em dias cada vez melhores, em um tempo em que a miséria, a violência, a ignorância, a fome, a injustiça, entre outros, serão vocábulos adequados apenas para remissão a tristes épocas passadas.

E não tão distantes assim de tal intento, como bem o comprovam os extraordinários progressos alcançados somente neste século. De fato, o homem parece ter sido predestinado ao êxito. Só um obstáculo, no entanto, é capaz de derrotá-lo; o medo hediondo do fracasso, das incompreensões, do ridículo, a impedi-lo de ousar, de insistir, de lutar pela realização dos seus sonhos.

Ainda bem que um dos maiores visionários do nosso tempo jamais recuou, em se tratando de concretizar aspirações. Imaginem se o ministro Sepúlveda Pertence tivesse desistido de dar continuidade ao processo de informatização iniciado pelo ministro Néri da Silveira, quase dez anos antes, ao comandar a gigantesca operação de recadastramento de todos os eleitores brasileiros! Daquela época aos dias de hoje, muito esforço foi necessário, como

* Artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, em 11 de outubro de 1996, ocasião em que o Ministro Marco Aurélio de Mello era Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Fonte: Biblioteca do Supremo Tribunal Federal.

** Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil.

bem sabe o ministro Carlos Velloso, que ultrapassou obstáculos considerados intransponíveis, como a escassez de recursos e as dúvidas quanto à escolha do equipamento mais adequado. E tudo em nome de um sonho: a lisura do processo de eleição dos líderes e representantes do povo, com inegável e efetiva participação popular, em demonstração exemplar, ao mundo, de cidadania exercida com entusiasmo e critério. Essa a forma suprema de homenagear, com ações concretas, e não com discursos vãos, a democracia no País, fortalecendo-a, de modo a nos orgulharmos, sobremaneira, de ter atingido o verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Eis-nos, então, alcançada à meta inicial, de braços dados com nova aspiração: ver a alegria flagrada nos rostos de alguns brasileiros mais urbanos, quando da confirmação da validade de voto colhido via votação eletrônica, estendida a todos os habitantes desta nossa terra *brasilis*, por mais longínquos que sejam os rincões. A Nação brasileira, hoje já bem mais desenvolvida e articulada, merece esse prêmio, quer pelo notório amadurecimento, quer pela corroboração do sempre desejável reconhecimento internacional, agora na área política, após os aplausos recebidos na esfera econômica, a repercutir no campo social.

Não custará muito ao País mais esse sonho, de vez que o esforço maior já foi feito – vale lembrar que a instituição do voto eletrônico demandou o trabalho diuturno de 2 mil técnicos e a utilização de 1,2 mil microcomputadores, bem com todas 74.127 urnas espalhadas por 57 municípios, que congregaram 31 milhões de eleitores. São números que impressionam, mormente depois de colhidos os resultados: apenas 3,65% das máquinas falharam, o índice de votos em branco não ultrapassou 8% e os nulos ficaram na cada dos 9%.

Nunca, em toda a história da Justiça Eleitoral brasileira, deparamos com estatísticas tão favoráveis. E, note-se, essa foi a nossa primeira experiência. Sem dúvida alguma, a população brasileira passou no teste com nota 10 e merece a medalha de honra ao mérito. Não foi mesmo à toa que os 31 observadores estrangeiros se manifestaram entusiasticamente pela divulgação

e exportação desse programa fundado – é importantíssimo ressaltar – em tecnologia genuinamente nacional.

É claro que o sistema requer aprimoramento. Muitas das imperfeições percebidas quando o pleito de 3 de outubro serão corrigidas, com toda a certeza, de modo a atingirmos a qualidade total esperada já por ocasião do segundo turno. Votação célere, simplificada e segura: eis o objetivo perseguido com a tenacidade característica daqueles que acreditam no valor do que estão fazendo. Não fosse por mais nada, a aprovação dos eleitores e candidatos, a satisfação que ostensiva e unanimemente demonstraram já seriam recompensa das mais valiosas. Algo assim como alcançar estrelas...



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



ISSN 2446-9319



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA
1ª Av. do Centro Administrativo da Bahia, 150
CAB, Salvador - BA - 41.745-901 - Brasil
www.tre-ba.jus.br | cje@tre-ba.jus.br
55 71 3373-7445