

Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 12 | junho 2022

EJE

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319 (meio físico)

ISSN 2675-195X (meio eletrônico)

REVISTA POPULUS 2022.1

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

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Zandra Anunciação Alvarez Parada

Vicente Oliva Buratto

José Batista de Santana Júnior

Pedro Rogério Castro Godinho

Procurador Regional Eleitoral

Fernando Túlio da Silva

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 12, 2022.1

- Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2022 -

Semestral

ISSN 2446-9319 (meio físico)

ISSN 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. 12, 2022.1, Junho 2022

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 (linha institucional), 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)
Me. Bruno Cezar Andrade de Souza (DF)
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. Josafá da Silva Coelho (BA)

Dr. Gabriel Marques da Cruz (BA)
Me. Maíra de Barros Domingues (PA)
Dr. Júlio César de Sá da Rocha (BA)
Ma. Lara Marina Ferreira (MG)
Dra. Maria Benedita Urbano (Portugal)
Dr. Marcelo Weick Pogliese (PB)
Dra. Marilda de Paula Silveira (MG)
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

Tiragem deste número em meio físico: 50

SUMÁRIO

Adwaldo Lins Peixoto Neto

A SOBREVIVÊNCIA DO MANDATO PRESIDENCIAL NA AMÉRICA DO SUL A PARTIR DA ENGENHARIA INSTITUCIONAL DO *IMPEACHMENT* ADOTADA NAS CONSTITUIÇÕES DA REGIÃO 15

Evânio José Moura de Santos

O COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E À CORRUPÇÃO ELEITORAL 45

Fábio Júlio Lemos Calazans

Gabriela Pontes Almeida Teixeira

O ENFRENTAMENTO DA JUSTIÇA ELEITORAL DIANTE DAS FRAUDES DE COTAS DE GÊNERO. Inadequação dos instrumentos processuais vigentes....69

Rafael Menezes Trindade Barretto

DEMOCRACIA E SUFRÁGIO NA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO BRASIL 91

Rodrigo Ricardo Mayer

CRISE DE IDENTIDADE OU REPOSICIONAMENTO DA MARCA? AS MUDANÇAS DE NOMES DOS ATUAIS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS 125

Thiana de Souza Cairo Tunes

DEMOCRACIA E LIBERALISMO: A ideia de simetria entre os sistemas político e econômico por Milton Friedman 145

MEMÓRIA

Dalmo de Abreu Dallari

CIDADANIA E DIREITO DE PARTICIPAÇÃO 165

José Antônio Pimenta Bueno

DA IMPORTÂNCIA DO DIREITO ELEITORAL OU VOTO ACTIVO 177

APRESENTAÇÃO

Em cumprimento à sua missão de promover estudos e reflexões qualificados acerca de temas do Direito Eleitoral e Político, e áreas afins, a Escola Judiciária Eleitoral tem a satisfação de promover o lançamento do 12º número da Revista Populus, publicação especializada que já se tornou referência acadêmica e base obrigatória de consulta para todos aqueles que trabalham com eleições no Brasil ou que desejam se aprofundar em temas relacionados ao processo eleitoral, especialmente em cursos de pós-graduação *strictu sensu* e *lato sensu*.

Neste décimo segundo número, a Revista Populus, mantendo a sua tradição, oferece ao público trabalhos com temas de grande atualidade e relevância, a exemplo do artigo escrito pelo professor Adwaldo Lins Peixoto Neto, intitulado “A sobrevivência do mandato presidencial na América do Sul a partir da engenharia institucional do *impeachment* adotada nas constituições da região”, um estudo bastante aprofundado acerca de um dos temas mais polêmicos do Direito Político contemporâneo, a instabilidade dos sistemas de governo presidencialistas e suas relações com as engenharias políticas adotadas nos países sulamericanos.

Outro tema contemporâneo de grande relevância e contemplado nesta edição da Revista é o do combate à corrupção eleitoral em face do novo arcabouço normativo relativo à improbidade administrativa, desenvolvido pelo professor doutor Evânio Moura. Com as recentes novidades legislativas promovidas pela Lei 14.230/21 no texto da Lei 8.429/92, muitas são as polêmicas suscitadas acerca dos eventuais efeitos jurídicos da nova legislação sobre as regras de inelegibilidade previstas no ordenamento jurídico pátrio, já vinculados ao processo eleitoral vindouro.

O professor Rafael Barretto, por sua vez, nos brinda, neste volume, com instigante artigo sobre o poder de sufrágio e a democracia na evolução constitucional brasileira, tema de suma importância para

a compreensão das dimensões das conquistas e desafios ainda persistentes em nossa democracia.

Já a professora Thiana Cairo, em trabalho notável para a compreensão das ideologias políticas, apresenta artigo sobre a relação entre democracia e liberalismo, a partir da ideia de simetria entre a política e a economia formulada pelo grande economista americano Milton Friedman.

O professor Rodrigo Ricardo Mayer, por sua vez, realiza, em artigo intitulado “Crise de identidade ou reposicionamento da marca? as mudanças de nomes dos atuais partidos políticos brasileiros”, estudo interessante e profícuo sobre um fenômeno recente muito curioso na política brasileira: as constantes mudanças de nomes e siglas de diversos partidos políticos atuantes no Brasil.

Completando a lista de artigos inéditos publicados neste número, Gabriela Pontes Almeida Teixeira e Fábio Júlio Lemos Calazans, servidores deste Tribunal, trazem importantes considerações sobre as fraudes nas cotas de gênero, tema de grande repercussão no direito eleitoral brasileiro contemporâneo.

Finalmente, na sessão memória, dois destacados trabalhos de renomados constitucionalistas brasileiros são resgatados ao público leitor, debatendo a democracia, a participação política e o direito ao voto: primeiramente, a Revista traz ao lume trabalho publicado pelo grande constitucionalista do Império Brasileiro, Pimenta Bueno, sobre a importância do voto e do Direito Eleitoral, escrito em 1857. Tal texto retrata como era o pensamento jurídico-político daquele século.

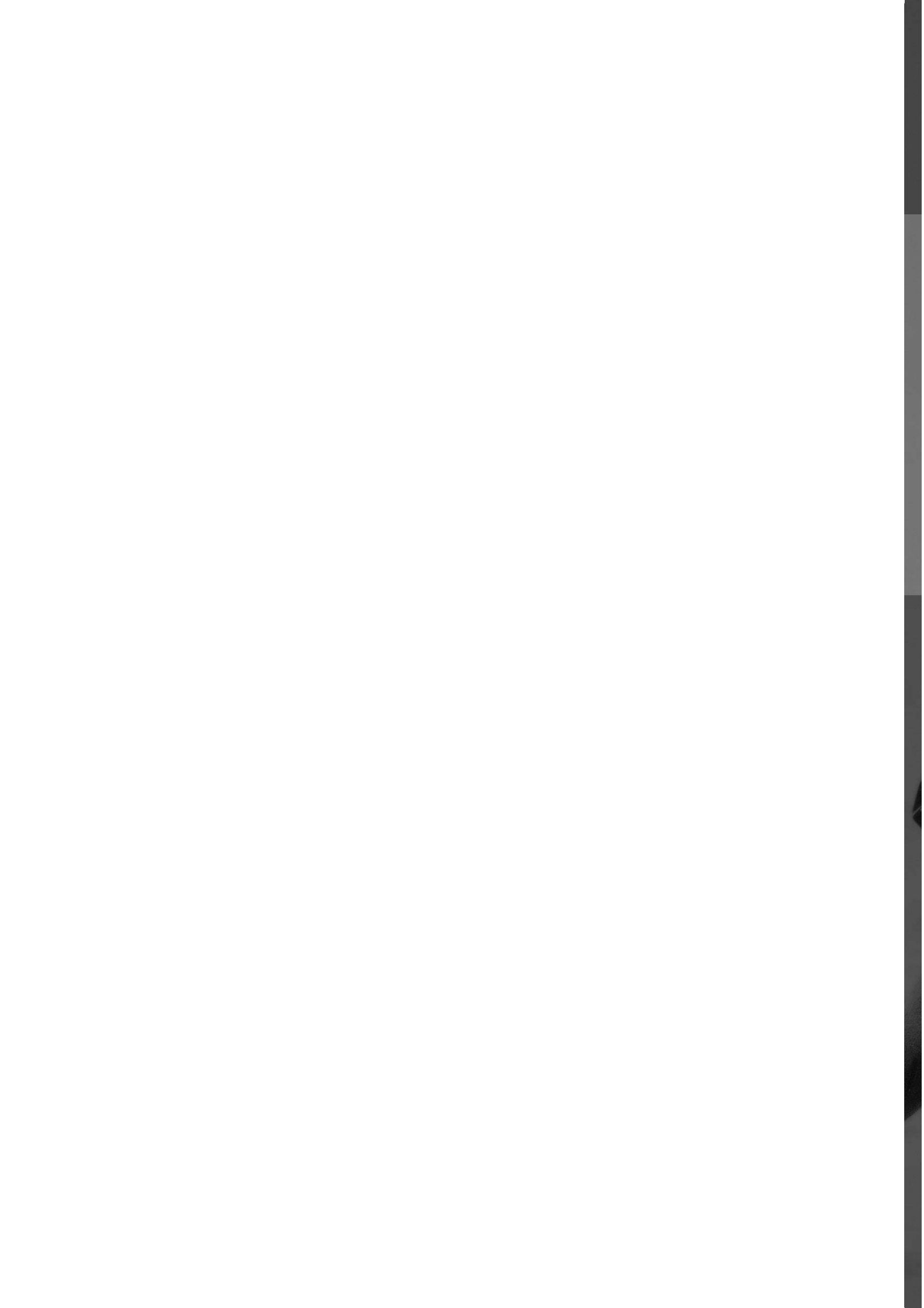
O outro trabalho publicado na sessão memória não apenas apresenta ao leitor considerações acuradas sobre a cidadania e a participação política, fundamentais para a compreensão dos próprios objetivos intrínsecos ao Direito Eleitoral, como também presta um tributo ao seu autor, um dos mais importantes juristas brasileiros deste século, recentemente falecido: Dalmo de Abreu Dallari. Professor emérito da Faculdade de Direito da USP, tendo sido seu Diretor, Prof. Dallari deixa um legado de inúmeras obras de relevo para o pensamento jurídico

contemporâneo, entre livros, capítulos de livros, artigos e ensaios, que serão eternas fontes de consulta e estudo de acadêmicos e juristas. Agradecemos à colaboração dos seus familiares, em especial de sua esposa, professora doutora Sueli Dallari, e do professor doutor Adilson Abreu Dallari, por nos haver disponibilizado o artigo “Cidadania e Direito de Participação”, publicado na Revista Jurídica Francesa *Revue Internationale de Recherche Biographique*, e que agora a Revista Populus apresenta aos seus leitores em forma de homenagem.

Em jeito de conclusão, a Escola Judiciária Eleitoral da Bahia agradece penhoradamente a todos os articulistas e aos leitores que têm contribuído, a cada número, para a consolidação da Revista Populus como uma das grandes referências de pesquisa e estudo do Direito Eleitoral e Político brasileiro.

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

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



Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 12 | junho 2022

ARTIGOS INÉDITOS

EJE

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

A SOBREVIVÊNCIA DO MANDATO PRESIDENCIAL NA AMÉRICA DO SUL A PARTIR DA ENGENHARIA INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT ADOTADA NAS CONSTITUIÇÕES DA REGIÃO

THE PRESIDENTIAL FINAL TERM SURVIVAL IN SOUTH AMERICA STARTING FROM INSTITUTIONAL ENGINEERING OF IMPEACHMENT ASSIGNED ON THE CONSTITUTIONS IN THE REGION

Adwaldo Lins Peixoto Neto * **

RESUMO

Esta pesquisa analisa a relação entre a engenharia institucional do *impeachment* e a estabilidade do mandato presidencial na América do Sul, a partir da observação do critério de tipificação dos crimes de responsabilidade que definem as situações de cabimento desse instituto nos referidos ordenamentos constitucionais da região. A análise parte da hipótese de que uma engenharia institucional débil do *impeachment* na constituição, mais especificamente quanto a vagueza na definição das infrações político-administrativa ensejadoras do instituto, pode acarretar a instabilidade do mandato presidencial no respectivo sistema presidencialista adotado pelo país. A verificação empírica dar-se-á a partir dos 18 (dezoito) casos de mandatos presidenciais prematuramente interrompidos nos países da região e suas causas (*impeachments*, renúncias, declaração de incapacidade e destituição congressual-militar), bem

* Doutorando em Ciência Política pela UFMG. Mestre em Direito pela UniFG. Advogado. Vice-Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais e Democracia da OAB/BA Subseção Vitória da Conquista. Membro dos Grupos de Pesquisa PEX Presidências e Executivos (UFMG), Direito Eleitoral e Democracia da Escola Judiciária Eleitoral da BA (EJE-BA), e Estrutura e Dinâmica do Estado Federal (USP). Membro associado do Colégio de Professores da Associação Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst)

** Este artigo é fruto da pesquisa realizada junto ao grupo de pesquisa Direito Eleitoral e Democracia da Escola Judiciária Eleitoral da BA (EJE-BA) em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Uma versão preliminar desse texto foi apresentado como requisito para aprovação na disciplina Instituições Políticas na América Latina (FLS6479), ministrada pelo professor Dr. Danilo Buscatto Medeiros no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (PPGCP USP) durante o semestre letivo de 2021.2. A pesquisa ainda está em fase de desenvolvimento, e o artigo apresenta resultados preliminares que ainda serão aprofundados no desenrolar do estudo, sendo posteriormente publicados em outros meios de divulgação científica.

como a observação da relação entre os países que os vivenciaram, as circunstâncias do encerramento prematuro do mandato presidencial e a engenharia institucional do impeachment disposta da constituição do país.

PALAVRAS-CHAVE: América do Sul; engenharia institucional; estabilidade do mandato; *impeachment*; presidencialismo.

ABSTRACT

This research analyzes the relation between the institutional engineering of impeachment and the stability of presidential term limit in South America, growing out of the observation of the criteria of typification of the crimes or political infringement which define the situations of suitability of that institute on the constitutional arrangement of the countries of the region. The analysis starts from the hypothesis of a fragile institutional engineering of impeachment on the constitution, especially as the vagueness of the definition of the political and administrative infringements on the suitability of this institute may cause a instability of the presidential final term on the related presidential system adopted by the country. The empirical evidence will be acquired by the observation of the 18 cases of presidential falls on the region and its reasons (impeachments, resignations, declaration of incapability and military-congressional deposition), as well as the observation of the relation between the countries where they took place, the circumstances of the early presidential final term and the impeachment's institutional engineering assigned on the country constitution.

KEYWORDS: South America; institutional engineering; stability of presidential term limit; *impeachment*; presidential system.

1 INTRODUÇÃO

Esse artigo busca analisar a estabilidade do mandato presidencial na América do Sul a partir do desenho institucional do *impeachment* adotado nas constituições dos países da região, mais especificamente no critério de tipificação dos crimes de responsabilidade que definem as hipóteses de cabimento desse instituto nos referidos ordenamentos constitucionais. Para tanto, a presente pesquisa faz uso da política comparada e do direito constitucional

comparado, centrando-se numa abordagem qualitativa, a partir da análise das destituições presidenciais ocorridas na região, bem como dos modelos teóricos que definem o sistema presidencialista e o instituto do *impeachment*.

Tomando-se por base a premissa da estabilidade do mandato como característica do sistema presidencialista, bem como a independência do presidente em relação à confiança do Legislativo, este estudo busca compreender por que o sistema presidencialista, em que pese concebido nos Estados Unidos para ser mais estável do que o sistema parlamentarista de gabinete de tipo inglês, tem apresentado constantes instabilidades, sobretudo na América do Sul, onde 18 (dezoito) presidentes tiveram seus mandatos interrompidos em 3 (três) décadas de redemocratização na região. Para tanto, a pesquisa apresenta a seguinte hipótese: a vagueza na tipificação das condutas passíveis de responsabilização do Presidente da República por *impeachment* nos textos constitucionais acaba por influenciar na instabilidade dos mandatos presidenciais na região.

Este estudo está organizado em 3 (três) seções. A primeira seção ocupa-se em realizar uma sistematização distintiva entre os sistemas presidencialista na literatura, ressaltando alguns dos seus traços diferenciadores dos sistemas parlamentaristas sem, contudo, pretender esgotar a análise.

Na segunda seção, o estudo analisa comparativamente os textos constitucionais dos países da América do Sul no tocante à tipificação das condutas passíveis de responsabilização do Presidente da República por *impeachment*. Optamos por realizar esse recorte metodológico no objeto do artigo em virtude da impossibilidade de se realizar uma investigação com o rigor metodológico exigido cientificamente o número absoluto de países que se declaram sistemas presidencialistas na América Latina. Posto isso, como consequência da similitude cultural e da contiguidade físico-geográfica, investigamos apenas os países da América do Sul que compartilham a origem linguística latina. Optamos por retirar da análise a Venezuela, dado o fato de a literatura divergir quanto ao grau de democracia do atual regime no país.

A terceira seção aborda, então, de maneira sucinta, a influência que o modelo de tipificação dos crimes de responsabilidade no desenho institucional do *impeachment* lançado nas constituições

dos países sul-americanos e a estabilidade do mandato presidencial na região, abordando a problemática da elasticidade dos tipos penais dos chamados crimes de responsabilidade, ou seja, as infrações político-administrativas pressupostos de um processo de *impeachment*. Considerações finais encerram a pesquisa.

2 ENTRE O PARLAMENTARISMO E O PRESIDENCIALISMO: CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DESSES SISTEMAS DE GOVERNO

Antes de analisar os traços distintivos típicos entre parlamentarismo e presidencialismo, faz-se imperioso salientar que, atualmente, uma parcela da literatura³⁴⁵ vem chamando atenção para incoerências entre as características tradicionais apresentadas na classificação entre os sistemas presidencialista, semiparlamentarista e parlamentarista e os atributos ou instrumentos institucionais observados empiricamente nas constituições de cada sistema de governo, demonstrando que, na verdade, o desenho institucional desses sistemas varia muito entre si dentro de um vasto espectro, apresentando incongruências entre o que tradicionalmente se entendeu como características desses sistemas e o que se observa na prática nos seus respectivos textos constitucionais.

Aqui, trabalharei inicialmente as características apontadas pela literatura clássica como típicas do sistema parlamentarista e presidencialista, abordando essas observações das características tradicionais - *core defining attributes*⁶ - de cada sistema, a fim de estimular algumas reflexões necessárias sobre a finalidade do *impeachment* enquanto instrumento de destituição do governo distintivo entre esses sistemas. Em virtude das limitações do objeto dessa pesquisa, que parte do *impeachment* para a análise e reflexão do sistema presidencialista e sua pretensa oposição ao sistema parlamentarista, não abordarei o sistema semipresidencialista aqui, ficando essa temática para uma investigação posterior.

3 CHEIBUB, José Antônio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 44, n. 3, p. 1-30, 2013, p. 1-3.

4 MOE, T. & CALDWELL, M. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, n. 1, p. 171-195, 1994, p. 172.

5 SIAROFF, Alan. 2003. Comparative Presidencies: The inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential, and Parliamentary Distinction. *European Journal of Political Research*, v. 42, p. 287-312, 2003, p. 287-288.

6 CHEIBUB, José Antônio. ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. *Op. cit.*, p. 4

O presidencialismo, enquanto sistema de governo, surgiu com a própria formação dos Estados Unidos enquanto nação, razão pela qual é comum que se afirme que a história do país, da sua constituição e desse sistema de governo se confundem. A criação da presidência é fruto da vontade dos Estados Unidos da América, desde sua fundação, em se organizar política e institucionalmente de maneira distinta da coroa britânica que os explorara enquanto colônia. Os Estados Unidos tinham por intenção serem uma nação intolerante com o abuso do poder político desde o seu nascedouro⁷.

Desenhado nos Estados Unidos para se distinguir tanto da monarquia quanto do sistema parlamentarista de gabinete que vigoravam na Inglaterra, o presidencialismo enquanto sistema de governo acabou se expandindo pelo continente americano, estando ausente apenas nos países caribenhos e no Canadá, que compõem meros 9,7% da população da América. Tanto no plebiscito realizado no Brasil em 1993, quanto nos 8 (oito) processos constituintes que tomaram lugar nos países americanos no fim da década de 80 (Nicarágua em 1987; Brasil em 1987-88; Colômbia em 1991; Paraguai em 1992; Peru em 1993; Argentina em 1994; Equador em 1997 e Venezuela em 1999), tomou-se a decisão institucional de se adotar o presidencialismo como sistema de governo⁸.

Faz-se necessário ressaltar que essa institucionalização generalizada pelo presidencialismo no continente americano toma lugar num momento no qual, sob a influência dos trabalhos de Linz, especialmente o manuscrito *Democracy, presidential or parliamentary: does it make a difference?*⁹, de 1987 e que somente seria publicado na sua feição final em 1994, a Ciência Política foi palco de grandes debates no seio acadêmico acerca de qual desses 2 (dois) sistemas de governo seria mais propenso a consolidar o regime democrático.

7 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff*. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi/BA, 2018, p. 76.

8 AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 17.

9 LINZ, Juan J. *Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?* In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 1 v., p. 6-7

Na visão de Linz, um sistema parlamentarista é caracterizado por ser o Parlamento a única instituição que goza politicamente de legitimidade democrática. Assim, a autoridade do governo deriva justamente da confiança que este obtém junto ao parlamento. Para o cientista político espanhol, a eleição direta do presidente, que cumpre então um mandato fixo, independentemente da confiança dos parlamentares, são as características principais do presidencialismo. Dessa observação deriva a crítica de Linz, para quem o presidente disputaria a legitimidade democrática com o legislativo, alegando-a superior¹⁰.

Lijphart, por sua vez, classifica parlamentarismo e presidencialismo a partir de um aspecto dual, melhor dizendo, com aspectos opostos no espectro político que se antagonizam mutuamente. Para o autor, a figura do primeiro-ministro, o chefe de governo no parlamentarismo, é eleito indiretamente pelos integrantes do parlamento, e sua permanência no cargo depende da confiança do corpo legislativo, podendo ser destituído pelo voto de desconfiança ou censura. Além disso, o Executivo acaba por ser composto por um corpo coletivo, integrado pelo primeiro-ministro e pelo gabinete, assumindo seu processo decisório um aspecto colegiado¹¹.

Em contrapartida, para Lijphart a eleição do presidente no sistema presidencialismo lhe outorga um mandato fixo, cujo termo é regulado no texto da constituição, e sua permanência no cargo não depende da confiança do Poder Legislativo, não se admitindo sua destituição em condições naturais. A eleição do presidente é feita diretamente pelos eleitores, assumindo o executivo uma feição unipessoal, quer dizer, integrado por um único indivíduo¹².

Já Shugart e Carey definem como características elementares do presidencialismo a eleição direta do chefe do executivo e o seu mandato gozar de um termo certo em relação aos legisladores, não havendo nesse sistema uma dependência de confiança mútua. Além disso, os autores apontam os poderes presidenciais tanto de montar o governo quanto poderes legislativos definidos constitucionalmente¹³.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 1 et. sequ.

¹² LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992, , p. 1 et. sequ.

¹³ SHUGART, M. S., CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 19. LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART,

Sartori, seguindo o caminho trilhado por Lijphart, defende que é possível a definição dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas a partir de uma exclusão recíproca. Entretanto, o autor italiano destaca que a ideia de que os sistemas parlamentaristas sejam todos semelhantes é equivocada, dado que estes sistemas derivam demasiadamente uns dos outros, enquanto que os sistemas presidencialistas, para o autor, não são definidos adequadamente¹⁴.

Para Sartori, um sistema dito presidencialista é marcado pela eleição popular e direta do presidente por um período determinado; o fato do governo não ser nem indicado nem destituído pela vontade do legislativo; e o presidente dirigir ou presidir de alguma maneira o governo que compõe¹⁵.

Observa-se nessa breve revisão de literatura que, no presidencialismo, o presidente é eleito diretamente para cumprir um mandato fixo, quer dizer, por um prazo determinado. Daí depreende-se que a sua permanência no cargo não depende que o parlamento aprove ou confie em sua governabilidade, liderança ou política de governo. Assim como bem apontado por Lijphart, no presidencialismo, não pode o presidente, em circunstâncias ordinárias, ser destituído pelo Poder Legislativo, consista esse poder num congresso ou assembleia. É assegurada ao presidente, no sistema presidencialista, a estabilidade do mandato¹⁶.

Os *framers* da Constituição dos Estados Unidos, ao definirem os contornos da presidência norte-americana, debateram qual dos caminhos possíveis seria mais eficiente em evitar o abuso de poder por parte do chefe do executivo. Para os *founding fathers*, o escopo dos poderes presidenciais e sua independência em relação aos outros 2 (dois) poderes dependeria da existência de um instituto capaz de retirá-lo do cargo, o que implicava tanto na competência quanto no procedimento para isso. Esse instrumento, entretanto, deveria ser minuciosamente engendrado, sob o risco de se obter

Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 1 et. sequ.

14 SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*. Houndmills: Macmillan Press Ltd, 1994, p. 83 et. seq.; LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 1 et. sequ.

15 *Ibidem*, p. 1 et. sequ.

16 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi/BA, 2018, p. 42.

um recurso que em verdade controlasse a presidência, ao invés de destituí-la. Depois de inúmeros e acentuados debates, os pais fundadores chegaram ao consenso de importação - e adequação - de um instituto do antigo direito inglês que permitia a responsabilidade criminal: justamente o *impeachment*¹⁷.

Em que pese ter sido trazido do direito britânico, os *framers* deram ao *impeachment* no direito constitucional norte-americano uma feição completamente distinta de sua versão inglesa, o que também acabou, por consequência, a acontecer nos *impeachments* desenhados nas constituições da América Latina, o que leva a literatura a defender que há, de comum entre os 2 (dois) institutos, apenas o seu vocábulo^{18 19}.

Os *framers* lançaram mão de diversos mecanismos e características próprias com a intenção de distinguir o *impeachment* da *motion of no confidence* do parlamentarismo. De início, podemos destacar a divisão de funções em operacionalizar o *impeachment* entre as 2 (duas) câmaras do Congresso norte-americano, ficando a cargo da *House of Representatives* o poder de acusar o presidente, e ao *Federal Senate* o poder de julgá-lo. A despeito de se exigir um quórum de maioria simples para que se aprove os *impeachment articles* na primeira casa, foi disciplinado na Constituição norte-americana que a condenação do presidente somente se daria com o quórum de $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos membros do Senado, a fim de que se dê ao resultado o maior consenso possível²⁰, obstando que uma simples maioria fosse capaz de destituir o presidente do cargo, como ocorre nas moções de desconfiança típicas dos sistemas parlamentaristas.

Além disso, diferentemente do direito inglês, que não expunha limitações quanto aos indivíduos passíveis à responsabilização ante o Parlamento, tampouco quais condutas seriam questionadas, a Constituição norte-americana busca demarcar quais são os atos, assim como quem são as autoridades que se sujeitam à responsabilização por *impeachment*²¹. Em ambos presidencialismos

17 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018, p. 1-24.

18 GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do Constitucionalismo Contemporâneo*: incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016, p. 25-26.

19 BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 21-33.

20 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *Op. cit.*, p. 11.

21 GERHARDT, Michael J. *The lessons of Impeachment History*. University of North Carolina School of Law Carolina Law Scholarship Repository. Faculty Publications, 1999. p. 2.

brasileiro e norte-americano outras autoridades são passíveis de responsabilização por *impeachment* além do presidente²². Todavia, este trabalho centra-se somente no estudo do *impeachment* presidencial.

Logo, apresentamos um traço distintivo fundamental entre os sistemas presidencialista e parlamentarista e, conseqüentemente, definidor do instituto do *impeachment*: o pressuposto de que haja o cometimento de uma infração para que se opere a responsabilização do presidente da república. Passemos, agora, à análise comparada da previsão dessas infrações ou crimes de responsabilidade²³ no desenho institucional do *impeachment* disposto no texto das constituições sul-americanas.

3 O DESENHO INSTITUCIONAL DO *IMPEACHMENT* NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DA TIPIFICAÇÃO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE NAS CONSTITUIÇÕES DA REGIÃO

Os registros da convenção federal e os ensaios registrados nos *Federalist Papers* denotam a finalidade dos *founding fathers* norte-americanos em diferenciar o *impeachment* presidencial por eles desenhado da *motion of no confidence* do sistema parlamentarista. Isso fez com que, apesar de ter sido debatida, foi rechaçada a proposta de previsão de cabimento de *impeachment* presidencial por *maladministration*, tendo sido esse termo retirado do texto proposto. Para os vencedores da proposta, a vagueza desse termo acabaria por permitir sucessivos questionamentos da legitimidade do mandato presidencial, fazendo com que a sobrevivência do governo dependesse da vontade do Senado, acabando por verter o instituto arquitetado nos Estados-Unidos num voto de desconfiança²⁴.

22 Por todos, GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2016, p. 76 e et seq..

23 A expressão crimes de responsabilidade foi a utilizada na Constituição da República Federativa do Brasil para designar as infrações político-administrativas praticadas pelo Presidente da República que ensejariam o cabimento do processo de impeachment, em seu art. 85. Assim, usaremos, a partir de então, o termo para designar as infrações político-administrativas presidenciais passíveis de responsabilização por impeachment, ainda que seja outro o termo utilizado em outras constituições. Cf. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União: Seção 1, 5 de out. 1988. Página 1 (Publicação Original), art. 85.

24 UNITED STATES OF AMERICA. *Impeachment grounds part 2: Selected Constitutional Convention Materials*. National Congress - Congressional Research Service: Washington D. C., 1988. p. 2. Disponível em: <https://www.senate.gov/CRSPubs/27014603-8d4e-4ee2-b5cc-19b81e252abd.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

Entretanto, o resultado do desenho institucional, com a previsão de cabimento de *impeachment* presidencial nos casos de *other high crimes and misdemeanors* (outros grandes crimes e delitos) em detrimento da previsão original de *maladministration* não convenceu a todos de trazer segurança jurídica ao instituto, como bem assevera Alexis de Tocqueville:

Nada mais assustador do que a vagueza das leis americanas, quando definem os crimes políticos propriamente ditos. “Os crimes que motivarão a condenação do presidente (diz a constituição dos Estados Unidos, seção IV, art. 1) são a alta traição, a corrupção ou outros grandes crimes e delitos.” A maioria das constituições dos Estados são muito mais obscuras ainda²⁵.

Seja qual for o processo punitivo - penal/criminal, administrativo ou político como o *impeachment* - a vagueza da previsão proibitiva das condutas ou a sua não tipificação estrita acaba por consistir num procedimento muito perigoso, ainda mais quando se trata do processo punitivo da maior autoridade do país, o que pode verter um instituto que se pretende democrático e republicano numa arma apontada para o presidente, intimidando a sobrevivência do governo no seu eventual uso desarrazoado diante de uma crise econômica ou reprovação do governo pela população, elementos costumeiramente observados em conjunturas de processos de *impeachment*²⁶.

Destarte, partilhamos do entendimento de Antônio Cheibub quem, ao descrever o sistema presidencialista, acertadamente observa que “O chefe de governo pode ou não ser escolhido pela casa legislativa, mas uma vez escolhido ele cumprirá um mandato fixo no cargo: nos sistemas presidencialistas, o chefe de governo

25 TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Livro 1. Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 125.

26 O cientista político e Professor da Universidade de Notre-Dame Aníbal Pérez-Liñán analisou o *impeachment* presidencial e a instabilidade política do continente latino-americano. Em sua pesquisa empírica, Pérez-Liñán constatou alguns fatores, dentre eles a reprovação popular que acabam por definir a estabilidade governamental do presidente e que podem, se conjugados, levar a uma provável destituição presidencial. São eles: crise econômica, escândalo político, reprovação popular do governo e perda de apoio legislativo. Cf. PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press, 2007, p. 3 e et seq.. (Cambridge Studies in Comparative Politics). Nossa pesquisa centra-se num aspecto não analisado pelo professor, qual seja, a influência do desenho institucional do *impeachment* nas constituições dos países presidencialistas, no caso do presente estudo a América do Sul, na estabilidade do mandato presidencial, ou seja, na facilidade de se remover um presidente sul-americano pela via do *impeachment*.

não pode ser removido do cargo ainda que ele favoreça políticas opostas pela maioria legislativa” (tradução livre)²⁷.

À vista disso, por mais paradoxal que seja, a reprovação a um governo ou às suas medidas ou políticas não enseja a destituição do chefe do Executivo no presidencialismo - ao menos num sistema de governo que se declare ou se pretenda presidencialista - sendo em verdade uma dinâmica típica do sistema parlamentarista²⁸. No primeiro, a dinâmica institucional é alicerçada na igualdade, harmonia e separação de poderes, exigindo-se uma conduta ilícita do presidente, apurada numa acusação formal no processo de *impeachment*, enquanto no parlamentarismo, basta a perda de apoio parlamentar, que enseja o manejo do voto de desconfiança, hábil a destituir o governo.

A não tipificação estrita de infrações no corpo do desenho institucional do *impeachment* lançado no corpo da Constituição, o que consideramos uma fragilidade, não é observada, por mim, como uma debilidade suficiente capaz de ostentar uma insegurança jurídica no instituto do *impeachment* nos Estados Unidos, em virtude de se adotar, nesse país, o sistema jurídico do *common law*. No desenho institucional norte-americano, a Constituição delega à legislação criminal as condutas ensejadoras de responsabilidade presidencial²⁹.

Contudo, essa mesma observação não se sustenta como hipótese na América Latina, continente onde o sistema presidencialista, sob influência das conquistas liberais da revolução americana, acabou por se difundir. Como a grande maioria dos países Latino-americanos adota o sistema jurídico do *civil law*, a consequência é ser a lei escrita a fonte primária do direito, exigindo, para que uma pena seja aplicada, a tipificação estrita na definição legal da conduta, independentemente de se tratar uma pena criminal, política ou administrativa³⁰.

27 CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2007, p. 1.

28 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018, p.153-154.

29 Para mais detalhes sobre o desenho institucional dos crimes passíveis de responsabilização por impeachment no presidencialismo norte americano, cf. BOWMAN III, Frank O. *High crimes and misdemeanors: a history of impeachment for the age of Trump*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2019, p. 94 et. seq. .

30 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. A Estabilidade do Sistema Presidencialista sob a ótica do Princípio da Legalidade: Uma Análise da Tipificação dos Crimes de Responsabilidade nas Constituições Sul-Americanas. In: MARTINS, Carlos Eduardo Berhmann Rátis; BARREIROS FILHO, Jaime; PAMPLONA FILHO, Rodol-

Observamos que a vagueza avaliada por Tocqueville na Constituição dos Estados Unidos da América nem de longe pode ser comparada ao grau de abstratividade da técnica proibitiva de alguns dispositivos constantes no desenho institucional dos textos constitucionais da América do Sul³¹.

Como primeiro exemplo, tem-se a constituição da Colômbia, que outorga ao Senado competência para julgar o presidente pela prática de delitos cometidos no exercício das funções ou por má-conduta (art. 175.2), reservando, de outro lado, à Câmara Alta a competência de apreciar o seguimento ou óbice das condutas quando se tratar de “delitos comuns” (art. 175.3)³², situação na qual o presidente fica à disposição da Suprema Corte. Entendemos que essa segunda função acaba por ser uma condição de procedibilidade que integra um procedimento mais amplo³³.

Numa análise dos arts. 175.2 e 175.3 da Constituição Colombiana, entendo que os delitos apontados nesses dispositivos consistem em infrações político-administrativas, sendo sua redação vaga no sentido do que se consideraria má-conduta³⁴.

No Equador, a Constituição adota um *design* institucional que exige, para a instrumentalização do *impeachment*, sejam praticados pelo presidente crimes contra a segurança do Estado, suborno, enriquecimento ilícito, crimes de extorsão, apropriação indevida, tortura, genocídio, sequestro, desaparecimento forçado de pessoas ou homicídio em base política ou moral, sendo o juízo de admissibilidade competência da Corte Constitucional (art. 129)³⁵.

fo; BAHIA, Saulo José Casali (Orgs.). *Democracia e poderes em crise*. São Paulo: Editora Iasp, 2022, p. 32.

31 A despeito do Presidencialismo não estar adstrito apenas à América do Sul, a impossibilidade empírica de analisar todos os sistemas presidencialistas neste artigo impunha um recorte metodológico. Então, em decorrência da similitude cultural e da proximidade físico-geográfica, foram objeto de investigação apenas os países da América do Sul que compartilham a origem linguística latina. Não foi incluída na pesquisa a Venezuela, em virtude de atualmente haver controvérsia na literatura sobre o grau de democracia do seu atual regime, e a análise do seu desenho institucional do impeachment pouco influenciaria, atualmente, na possibilidade de destituição dos seus mandatários.

32 COLOMBIA. [Constitución (1991)]. *Constitución política de Colombia 1991*. Edición actualizada. Bogotá: Editorial Atenea Ltda, 2017,

33 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do *impeachment* a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. *Revista Populus / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Escola Judiciária Eleitoral - nº 11, 2021.2 - Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, p. 15.

34 COLOMBIA, *Op. cit.*,

35 ECUADOR. *Ecuador's Constitution of 2008 with Amendments through 2021*. Comparative Constitutions Project. Disponível em: https://constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021?lang=en. Acesso em: 25 dez. 2021.

Em que pese o texto constitucional apresentar um rol de condutas que consistem em ilícitos penais, a expressão constante no fim do item 3 do art. 129, qual seja, “com fundamento político ou moral”³⁶ (tradução livre) acaba por revestir o instituto no Equador de natureza político-administrativa às infrações, a despeito dessas condutas se tratarem de uma violação legal que prescindia de cunho político.

No Peru, não há na constituição uma preocupação em capitular num rol quais seriam as condutas que ensejariam o cabimento de um pedido de *impeachment* de maneira estrita, não apresentando nem mesmo um rol exemplificativo, na contramão dos países sul-americanos vizinhos. A carta constitucional peruana assente a destituição presidencial por sua “(...) permanente incapacidade moral ou física, declarada pelo Congresso.” (art. 113.2)³⁷ (tradução livre).

Em minha análise, esse desenho institucional do *impeachment* deficitário, permitindo o cabimento do processo de destituição de maneira muito ampla, acaba propiciando no país uma crise de sucessão da presidência jamais observada no continente sul-americano. No Peru, o cargo de presidente chegou a ser ocupado por 3 indivíduos em menos de 7 dias³⁸.

Essa instabilidade político-institucional é ocasionada, parcialmente³⁹, pela facilidade de se requerer, procedimentalizar e aprovar um *impeachment* contra o presidente no Peru, a começar pela subjetividade na redação do cabimento do processo, que permite seu manejo em decorrência de incapacidade moral⁴⁰. O

36 *Ibidem*.

37 ARROYO, César Landa. *Constitución política del Perú 1993*. Comentários, reformas, índice analítico. 2. ed. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2019, p. 58.

38 TURKEWITZ, Julie; KURMANAEV, Anatoly. Peru Chooses 3rd President in a Week Amid Street Protests

The naming of Francisco Sagasti as president was not expected to immediately quell popular anger at the country’s legislators, whom many Peruvians see as corrupt — and responsible for the turmoil. *The New York Times*, 16 nov. 2020. Disponível em <https://www.nytimes.com/2020/11/16/world/americas/Peru-president-Francisco-Sagasti.html>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

39 Não afirmamos que essa seja a causa primordial, tampouco a única razão. O tema demanda constantes pesquisas, e segue sendo objeto de meus estudos e análises, sobretudo no tocante a quais seriam os outros elementos que influenciariam as destituições presidenciais. Futuras conclusões e observações empíricas virão a ser publicadas em pesquisas subsequentes.

40 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COSTA, Thaianne Dutra Luz; NERI, Larissa Pereira Macedo. Impeachment presidencial, crise institucional no Peru e a influência da engenharia constitucional na estabilidade governamental do presidencialismo. *Anais do I Colóquio Jurídico Interinstitucional da Pós-Graduação Stricto Sensu do Centro Universitário FG (UniFG) e da Universidade de Caxias do Sul (UCS) – Ética, Fundamentos*

atual presidente, Pedro Castillo, já enfrentou 2 (dois) processos de *impeachment* em menos de 1 (um) ano de governo⁴¹.

Na Bolívia, o texto constitucional não prevê formalmente o instrumento do *impeachment* ou julgamento político do presidente, prevendo a cessação do mandato presidencial em caso de morte, renúncia, ausência ou impedimento, por condenação criminal em instância final e por revocatória de mandato (art. 170)⁴². O desenho institucional boliviano prevê que, em caso de delitos praticados no exercício do mandato presidencial, o chefe de Estado será julgado pelo Tribunal Supremo de Justiça, lançando como condição de procedibilidade a autorização pela Assembleia Legislativa Plurinacional (art. 184.4)⁴³.

A constituição boliviana não diferencia a natureza dos crimes presidenciais que ensejem a responsabilidade do presidente, quero dizer, se essas infrações abrangem infrações político-administrativas (às quais denominamos crimes de responsabilidade) ou somente infrações penais. Todavia, o art. 170 da carta constitucional da Bolívia nos leva a inferir que o *impeachment* naquele Estado é cabível apenas no caso de violações à lei penal, ficando o juízo político reservado, no texto da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009, à possibilidade de revocatória de mandato (*recall* presidencial), que não integra o objeto desta pesquisa, razão pela qual não o abordarei.

No Chile, o desenho institucional entrega à Câmara dos Deputados a competência de declarar serem cabíveis ou não as acusações contra “O Presidente da República por atos da sua administração que tenham comprometido gravemente a honra ou a segurança da nação, ou infringindo abertamente a Constituição ou as leis. (...)” (art. 52, 2, a) (tradução livre)⁴⁴.

e Efetividade do Direito para o Século XXI. Guanambi-BA/Caxias do Sul-RS, 26 nov. 2020 (no prelo).

41 PEDRO CASTILLO SOBREVIVE A SEGUNDA TENTATIVA DE IMPEACHMENT NO PERU. Valor Econômico, São Paulo, 29 de março de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/03/29/pedro-castillo-sobrevive-a-segunda-tentativa-de-impeachment-no-peru.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2022.

42 BOLÍVIA. [Constitución (2009)]. *Nueva Constitución Política del Estado*. Estado plurinacional de Bolivia. Aprobada en el Referéndum del 25 de Enero de 2009 y Promulgada el 7 de febrero de 2009. La Paz: U.P.S. Editorial Srl., 2017.

43 *Ibidem*.

44 CHILE. [Constitución (2005)]. *Constitución política de la República de Chile, Decreto Supremo n° 100*. Texto refundido coordinado y sistematizado de la constitución política de la República de Chile. Nueva Edición. Santiago: Lexnova Ediciones, 2017.

A carta chilena apresenta também um cabimento vago de *impeachment* ao possibilitar a acusação contra o presidente por atos que atinjam a honra da nação, mas segue a obviedade de um *impeachment* ao prever, assim como a constituição uruguaia, o seu cabimento em caso de violação à constituição e às leis do país.

Pelo conjunto de minhas pesquisas, sobretudo nesse aspecto de desenho institucional do cabimento do *impeachment* presidencial, as constituições argentina (art. 53)⁴⁵ e paraguaia (art. 225)⁴⁶, assim como a constituição peruana analisada em linhas anteriores, apresentam a maior debilidade no desenho institucional da destituição do presidente nas constituições da América do Sul, sobretudo por exprimirem a maior vagueza na previsão do cabimento de *impeachment*, possibilitando que suas respectivas Câmaras dos Deputados acusem perante seus Senados o presidente da república por “mau desempenho de suas funções”, uma conduta vaga e de ampla subjetividade.

A Constituição do Uruguai apresenta uma redação muito semelhante à Constituição dos Estados Unidos no tocante ao desenho institucional do *impeachment*, estabelecendo a competência da Câmara dos Representantes de acusar o presidente da república, perante a Câmara dos Senadores, por violação à Constituição e outros delitos graves (art. 93)⁴⁷.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 seguiu um caminho diverso das cartas constitucionais dos países sul-americanos vizinhos, apresentando, a partir dos argumentos que levantei acima, uma maior segurança jurídica no que se refere à capitulação dos crimes de responsabilidade (infrações político-administrativas) do presidente da república. No art. 85⁴⁸ é apresentada como crime de responsabilidade uma proibição genérica de o presidente atentar contra a Constituição, desdobrando em sete incisos instituições e organizações protegidas contra investidas presidenciais.

45 ARGENTINA. [Constitución (1853)]. *Constitución de la nación argentina*. Texto oficial de 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. 1. ed. 2. reimpr. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2017.

46 PARAGUAY. [Constitución (1992)]. *Constitución de la República (1992)*. Assunção, 1992.

47 URUGUAY. [Constitución (1967)]. *Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967*. Edición actualizada con las enmiendas aprobadas por los plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94, 08/12/96 y 30/10/04. Montevideo: Tradinco, 2014.

48 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União: Seção 1, 5 out. de 1988. Página 1 (Publicação Original), art. 85.

Essas condutas que implicam o cabimento de *impeachment* presidencial no corpo do texto constitucional brasileiro são regulamentadas em legislação especial, cabendo atualmente à Lei 1.079/50⁴⁹ - Lei de Crimes de Responsabilidade - essa tarefa. Ainda assim, não obstante o avanço da constituição brasileira em comparação com as demais constituições sul-americanas quanto ao desenho institucional do *impeachment*, essa instituição nacional também apresenta vulnerabilidade em nosso constitucionalismo⁵⁰.

O trabalho comparativo dos textos constitucionais da América do Sul acima empregado presta-se a expor a fragilidade de um traço elementar do *impeachment*, qual seja, a imprescindibilidade de uma infração para o seu cabimento, seja essa infração criminal, administrativa ou política. A partir desse atributo, elementar num estado que se pretenda Democrático de Direito, defendo o princípio do *nullum impeachment sine crimen*.⁵¹

A debilidade da previsão do cabimento do *impeachment* presidencial, como pode ser observada a partir da análise empregada, acabam por evidenciar a grande margem de discricionariedade que os textos constitucionais outorgam às instituições competentes por julgar ou autorizar o julgamento dos presidentes na América do Sul (sejam Câmaras dos Deputados, Senados, Tribunais Supremos ou Cortes Constitucionais). Essa amplitude de poderes interpretativos quanto à destituição presidencial colocando a estabilidade do governo em risco, oportunizando *impeachments* presidenciais sumárias, como a destituição Fernando Lugo no Paraguai em 2012⁵², assemelhando a práxis do *impeachment*, do voto de desconfiança típico do parlamentarismo⁵³.

49 BRASIL. *Lei 1.079 de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 1950.

50 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Da (i)legitimidade do processo de impeachment no presidencialismo brasileiro. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, v. 5, n. 02, p. 248-268, 12 mar. 2019.

51 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do *impeachment* a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. *Revista Populus / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Escola Judiciária Eleitoral - nº 11, 2021.2 - Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, p. 32 e et seq..

52 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Duas destituições presidenciais em 30 anos da Constituição de 1988: Avanço ou retrocesso da democracia? In: GUERRA, Sidney César Silva; GUERRA, Caio Grande. (Orgs.). *Discussões atuais do Direito Constitucional brasileiro*. Curitiba: Instituto Memória, 2018, v. 1, p. 105 e et seq..

53 Essa vagueza na tipificação das condutas presidenciais passíveis de responsabilização por impeachment previstas nas constituições do continente sul-americano, somada a outras características típicas dos sistemas parlamentaristas adotadas pelas constituições dos estados do continente faz com que parcela da literatura defenda a ocorrência do fenômeno da parlamentarização dos sistemas presidencialistas na região. (Cf. SANTANO, Ana Claudia; NAKAMURA, Luis Antonio Corona. La parlamentarización de los sistemas presiden-

4 MODELO DE TIPIFICAÇÃO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO *IMPEACHMENT* E A SOBREVIVÊNCIA DO MANDATO PRESIDENCIAL

A partir da exposição das seções anteriores, cabe-nos indagar se haveria alguma relação entre o modelo de tipificação dos crimes de responsabilidade adotado no desenho institucional do *impeachment* nas constituições dos países do continente Sul-Americano e a instabilidade que os mandatos presidenciais têm enfrentado na região.

A instabilidade política na América Latina tem sido objeto de diversos estudos, que buscam apontar as suas prováveis causas. Para Linz, o presidencialismo seria menos hábil que o parlamentarismo para viabilizar ou manter a democracia⁵⁴. Essa hipótese foi confirmada no trabalho de Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi, que afirmam que democracias presidenciais são mais tendentes a morrerem do que democracias parlamentares em qualquer nível de desenvolvimento⁵⁵.

Ademais, Hochstetler aponta que, até 2003, 40% dos presidentes da América do Sul tiveram seus mandatos questionados, dos quais 23% tiveram suas presidências interrompidas⁵⁶. Numa análise atualizada, até 2021 um total de 18 (dezoito) presidentes tiveram seus mandatos interrompidos na América do Sul, seja por renúncias, processos de *impeachment* ou destituição congressional, chegando até a haver declarações de incapacidade mental, como pode ser observado no Quadro 1 seguinte:

cialistas y los derechos políticos de presidentes democráticamente elegidos: una visión desde los derechos humanos. *Revista Estudios Constitucionales*, vol. 18, núm. 2, 2020, p. 335-361; CAMPOS, Maria Milagros S. La parlamentarización del presidencialismo peruano. In: ARROYO, César Landa. (org.). *Derechos Fundamentales: actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. LIMA: Palestra Editores, 2020, p. 20-22).

54 LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 1 v., p. 4-5.

55 PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. New York: Cambridge University Press, 2000, p. 131.

56 HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. *Comparative Politics*, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, New York, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006), p. 401-418.

Quadro 1 - Presidências prematuramente interrompidas na América do Sul (1989-2020)

ANO	PRESIDENTE	PAÍS	CAUSA
1989	Raúl Alfonsín	Argentina	Renunciou
1992	Fernando Collor de Mello	Brasil	Impeachment (condenado)
1993	Carlos Andrés Perez	Venezuela	Impeachment (condenado)
1997	Abdalá Bucarán	Equador	Declarado mentalmente incapaz
1999	Raúl Cubas Grau	Paraguai	Renunciou (ante impeachment)
2000	Jamil Mahuad	Equador	Destituição pelo Congresso (golpe parlamentar-militar)
2000	Alberto Fujimori	Peru	Renunciou (ante impeachment)
2001	Fernando de la Rúa	Argentina	Renunciou
2003	Luis Gonzáles Machi	Paraguai	Renunciou (ante impeachment)
2003	Sánchez de Lozada	Bolívia	Renunciou
2005	Lucio Gutierrez	Ecuador	Destituição pelo Congresso
2005	Carlos Mesa	Bolívia	Renunciou
2012	Fernando Lugo	Paraguai	Impeachment (condenado)
2016	Dilma Rousseff	Brasil	Impeachment (condenada)
2018	Pedro Pablo Kuczynski	Peru	Renúncia (ante impeachment)
2019	Evo Morales	Bolívia	Renúncia (ante pressão militar)
2020	Martin Vizcarra	Peru	Impeachment (condenado)
2020	Manuel Merino	Peru	Renúncia (ante impeachment)

Fonte: elaboração própria com base nos dados de PEIXOTO NETO⁵⁷; MARISGUIA⁵⁸; HOCHSTETLER⁵⁹.

A hipótese de instabilidade do sistema presidencialista em decorrência da engenharia institucional deficitária nos textos das constituições sul-americanas, em especial quanto à vagueza da tipificação das condutas ensejadoras de responsabilização por *impeachment* pode ser comprovada ao se observar as destituições

57 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi/BA, 2018.

58 MARISGUIA, Breno André Horta. *Predizendo e explicando interrupções presidenciais na América Latina*. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte/MG, 2020.

59 HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking presidentialism: challenges and presidential falls in South America. *Comparative Politics*, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, New York, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006), p. 401-418.

presidenciais nas últimas 3 (três) décadas no continente, período no qual se operou a transição dos regimes ditatoriais militares para as democracias. Essa conclusão pode ser extraída a partir da observação dos dados no Quadro 1.

Dos 18 (dezoito) mandatos presidenciais prematuramente interrompidos, apenas Venezuela (1), Brasil (2), Paraguai (1) e Peru (1) presenciaram processos de *impeachment* concretizados (isto é, resultando em destituição presidencial), num total de 5 (cinco), o que corresponde a 27,8%. Desses 5 (cinco), 3 (três) têm cabimento controverso (Fernando Lugo em 2012; Dilma Rousseff em 2016 e Martin Vizcarra em 2020). No caso de Fernando Lugo⁶⁰ e Marin Vizcarra⁶¹, a vagueza das condutas ensejadoras do processo de *impeachment* previstas nas respectivas constituições permitiram a abertura dos processos por condutas questionáveis.

No caso de Dilma Rousseff, em que pese a Constituição brasileira trazer um rol de condutas que ensejam a abertura de um *impeachment*, regulamentadas em lei especial, o fundamento teria sido o desrespeito à lei orçamentária, quando na verdade as condutas praticadas pela presidente, as chamadas “pedaladas fiscais”, eram uma prática contábil tolerada pelo Tribunal de Contas da União, tendo sido praticada anteriormente por outros presidentes. A corte de contas mudou de entendimento quanto a essa conduta apenas no mandato da presidente que seria questionado posteriormente no aludido processo de *impeachment*⁶².

Ainda analisando os dados, percebe-se que, dos 18 (dezoito) mandatos presidenciais interrompidos analisados, 10 (dez) deles se trataram de renúncia, sendo eles Argentina (2), Paraguai (2), Peru (3) e Bolívia (3), totalizando 55,5% das destituições. Das 10 (dez) renúncias, as ocorridas no Peru e no Paraguai consistiram no que chamamos de renúncia defensiva, queremos dizer, a renúncia

60 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi/BA, 2018, et seq..

61 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COSTA, Thaianne Dutra Luz; NERI, Larissa Pereira Macedo. Impeachment presidencial, crise institucional no Peru e a influência da engenharia constitucional na estabilidade governamental do presidencialismo. *Anais do I Colóquio Jurídico Interinstitucional da Pós-Graduação Stricto Sensu do Centro Universitário FG (UniFG) e da Universidade de Caxias do Sul (UCS) – Ética, Fundamentos e Efetividade do Direito para o Século XXI*. Guanambi-BA/Caxias do Sul-RS, nov. 2020 (no prelo).

62 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi/BA, 2018, p. 159 e et seq..

presidencial praticada com o fito de evitar a abertura de processos de *impeachment*. Ademais, como exposto na seção anterior, Paraguai, Argentina e Peru são as constituições que apresentam o desenho institucional mais frágil quanto ao cabimento do processo de *impeachment*, com relação à análise da tipificação das condutas presidenciais, admitindo o seu manejo com previsão de condutas extremamente vagas e imprecisas, como “mau desempenho das funções” e “incapacidade moral”, como já descrito na seção 2.

Mister salientar que, em que pese já haver presenciado questionamento dos mandatos de seus presidentes, Chile e Uruguai não contam, até a presente data, com nenhum mandato presidencial prematuramente interrompido. Esse fato corrobora a ressalva de que apenas a engenharia institucional adotada na constituição por si só não garante a estabilidade do mandato presidencial, dado que o desenho institucional do *impeachment* nos aludidos países ainda apresenta certa vagueza e margem de discricionariedade, se comparados com o brasileiro, por exemplo. A razão pela qual tais países não apresentaram *impeachments* presidenciais até a presente data instiga-nos a continuar a pesquisa dessa temática de maneira aprofundada, não sendo possível apresentar resultados que esgotem o tema neste momento.

Então, apesar da engenharia institucional do *impeachment* no presidencialismo brasileiro ser melhor estabelecida no que toca à tipificação das condutas em comparação com os países vizinhos do continente, observa-se que essa característica não tem, por si só, garantida a estabilidade do sistema, tendo o país vivenciado o afastamento prematuro de 2 (dois) presidentes em menos de 30 (trinta) anos de redemocratização, situação que já analisamos noutro estudo⁶³. Essa constatação exige a continuidade dos nossos estudos dessa temática a fim de identificar quais outros fatores contribuem para a instabilidade do funcionamento desse sistema de governo *in terrae brasilis*.

Embora consistam em institutos distintos e a sua diferença seja clara, faz-se imperioso ressaltar a diferença entre o *recall* ou referendo revogatório de mandato e *impeachment* presidencial. O

63 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Duas destituições presidenciais em 30 anos da Constituição de 1988: Avanço ou retrocesso da democracia? In: GUERRA, Sidney César Silva; GUERRA, Caio Grande. (Orgs.). *Discussões atuais do Direito Constitucional brasileiro*. Curitiba: Instituto Memória, 2018, v. 1, p. 150 e et seq..

recall se trata, como o próprio nome denota, de um instrumento de revogação do mandato, permitindo o seu manejo em decorrência insatisfação popular com o governo⁶⁴, prescindindo a existência de qualquer infração presidencial prévia, quer político-administrativa, quer criminal. Na América do Sul, o instituto foi denominado de *revocatoria del mandato*, tendo sido adotado nas constituições da Venezuela, Colômbia, Equador e Bolívia⁶⁵⁶⁶, variando o seu desenho institucional em cada país. Já o *impeachment* consiste num processo de acusação formal do presidente e, como toda acusação, exige-se a prática de uma infração, ainda que não seja de natureza estritamente criminal.

Em que pese a revocatória de mandato presidencial não consistir no objeto de análise desta pesquisa, é necessário destacar que, malgrado sua adoção na Venezuela, Colômbia, Equador e Bolívia, os textos constitucionais desses países deram ao instituto uma regulamentação muito bem definida e as respectivas formalidades bem delineadas, obstando seu manejo despropositado e banalização. Em contrapartida, o *impeachment* tem seu cabimento vagamente regulado nas regras institucionais das Constituições sul-americanas, o que acaba por favorecer o seu manejo desregrado na região, corroborando a hipótese de que há influência entre a estabilidade do mandato presidencial na América do Sul e o modelo de tipificação dos crimes de responsabilidade na engenharia institucional do *impeachment* adotada nas constituições dos estados da região.

Nesse diapasão, a reprovação popular de um governo ou de suas políticas no sistema parlamentarista resolve-se no manejo de uma moção de desconfiança, com a consequente destituição do primeiro-ministro pelo parlamento. Entretanto, essa dinâmica não se concebe no sistema presidencialista, que é inculcado sob os pilares da igualdade, harmonia e separação de poderes⁶⁷.

Se no sistema parlamentarista a destituição do governo é eminentemente política, já no presidencialismo a exigência da

64 GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do Constitucionalismo Contemporâneo*: incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016, p. 38-39.

65 BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia “parlamentarismo versus presidencialismo”*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 70-72. (Série Democracia e Reforma Política).

66 Em decorrência da limitação do objeto dessa pesquisa, ocuparemos apenas em traçar essa breve distinção entre os 2 (dois) institutos.

67 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018, p. 153-154.

prática de uma infração dá à destituição governamental a tônica jurídica. No Brasil, em que pese alguns sustentarem a natureza eminentemente política do *impeachment*⁶⁸, advogamos que essa não é a interpretação mais adequada ao que estabelece a Constituição Federal de 1988⁶⁹.

Destarte, a Constituição brasileira, conforme se exige de uma constituição que adota o sistema presidencialista, exige a ocorrência de um crime de responsabilidade para que se instaure um *impeachment* em face do presidente da república (arts. 85 e 86)⁷⁰. A infração, por seu turno, necessariamente deve corresponder a uma previsão típica na Lei 1.079/50, que regulamenta, tipifica e minudencia o rol exemplificativo do art. 85 da CRFB/88. Sem a tipificação, o que se obtém, em verdade, é um voto de desconfiança ou *recall* ilegítimo, consubstanciando-se o desvirtuamento do instituto do *impeachment* nos parâmetros constitucionais estabelecidos⁷¹.

Faz-se imperioso salientar que a estabilidade do mandato presidencial não depende apenas do desenho institucional do *impeachment* lançado no texto constitucional. Em verdade, numa pesquisa mais abrangente, o prof. Pérez-Liñán estudou o *impeachment* presidencial e a instabilidade política do continente latino-americano constatando que diversos fatos, como a reprovação popular, o desempenho econômico, o envolvimento do presidente ou seu partido em escândalos de corrupção e a coalizão de governo ou apoio legislativo acabam por definir a estabilidade governamental do presidente e que, caso sejam conjugados, podem acarretar a destituição presidencial⁷². Saliente-se que a influência do desenho institucional do *impeachment* nas constituições dos países presidencialistas na estabilidade do mandato presidencial, não foi analisada pelo professor, o que consideramos um *gap* na literatura até então.

68 TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 169-170.

69 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do *impeachment* a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. *Revista Populus / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Escola Judiciária Eleitoral - nº 11, 2021.2 - Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, p. 45.

70 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União: Seção 1, 5 out. de 1988. Página 1 (Publicação Original), art. 85.

71 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Op. cit.*, 2021, p. 45.

72 PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press, 2007. p. 3 e et seq.. (Cambridge Studies in Comparative Politics).

Por fim, deve-se lembrar que processos de julgamento político ou *impeachments* fora dos ditames constitucionais podem ser questionados tanto ante cortes constitucionais ou supremas cortes, a depender do desenho institucional do controle de constitucionalidade adotado no país, quanto, na América, perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)⁷³.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alicerçado no paradigma da importância das instituições para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito, este artigo analisou a sobrevivência do mandato presidencial a partir do desenho institucional do *impeachment* lançado nas constituições sul-americanas, especialmente no tocante ao cabimento do instituto de destituição presidencial.

Para alcançar esse propósito, a pesquisa lançou mão do estudo comparado do direito constitucional e do desenho institucional engendrado nas constituições dos países da América do Sul, adotadas após a redemocratização da região que sucedeu os governos ditatoriais cívico-militares. A escolha da região justifica-se, metodologicamente, em decorrência da proximidade geográfica e semelhança institucional dos países do continente, a ampla adoção do presidencialismo na região e a impossibilidade de uma análise comparada de um *n* maior de constituições.

A pesquisa pretendeu mostrar a influência que o desenho institucional quanto ao cabimento do *impeachment* presidencial apresenta na estabilidade desse sistema de governo, especialmente no que se refere à sobrevivência do governo ou permanência do presidente no cargo. Nesse propósito, observou-se a técnica legislativa da proibição ou tipificação das condutas e do cabimento do processo de *impeachment* nas constituições dos estados analisados.

A partir de uma observação empírica, este estudo buscou compreender a razão pela qual, no continente sul-americano, o sistema presidencialista tem apresentado instabilidades contempo-

73 Sobre a questão, Cf. ROA ROA, Jorge Ernesto; CHUEIRI, Vera Karam de *et al.* Amicus curiae sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 1, p. 213-266, abr. 2018. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/59379>. Acesso em: 30 abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v63i1.59379>.

raneamento, contando com a interrupção presidencial prematura de 18 (dezoito) chefes de Estado nos últimos 30 (trinta) anos. Desse universo, 5 (cinco) destituições se deram via *impeachment* e 10 (dez) consistiram em renúncias ao cargo. Observa-se uma concentração das destituições no Peru, Paraguai, Argentina, Bolívia, Equador e Brasil. Esses resultados põem em xeque a estabilidade do mandato como *core attribute* do sistema presidencialista.

Nesse sentido, a hipótese de que a debilidade da definição do cabimento do *impeachment* presidencial engendrado no desenho institucional das constituições dos países da América do Sul acaba por influenciar na sobrevivência do mandato presidencial foi confirmada, sobretudo nas interrupções prematuras das presidências.

É importante salientar que os resultados dessa pesquisa não descartam a existência de outros fatores que acabem por influenciar a instabilidade do sistema presidencialista na região, do mesmo modo que não tem pretende ser um estudo exaustivo ou definitivo. A continuidade desse estudo e a realização de análises posteriores decorrem da amplitude do tema, fazendo-se uso de outros métodos, investigando outros elementos, quer do instituto do *impeachment*, quer do sistema presidencialista.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

ARGENTINA. [Constitución (1853)]. *Constitución de la nación argentina*. Texto oficial de 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. 1. ed. 2. reimpr. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2017.

ARROYO, César Landa. *Constitución política del Perú 1993*. Comentários, reformas, índice analítico. 2. ed. Lima: Pontificia Universidad Católica del Peru, Fondo Editorial, 2019.

BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia “parlamentarismo versus presidencialismo”*. Salvador: Juspodivm, 2018. (Série Democracia e Reforma Política).

BOLIVIA. [Constitución (2009)]. *Nueva Constitución Política del Estado*. Estado plurinacional de Bolivia. Aprobada en el Referéndum del 25 de Enero de 2009 y Promulgada el 7 de febrero de 2009. La Paz: U.P.S. Editorial Srl., 2017.

BOWMAN III, Frank O. *High crimes and misdemeanors: a history of impeachment for the age of Trump*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Página 1 (Publicação Original)

BRASIL. *Lei 1.079 de 10 de abril de 1950*. Lei de Crimes de Responsabilidade. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1950.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992.

CAMPOS, Maria Milagros S. La parlamentarización del presidencialismo peruano. In: ARROYO, César Landa. (org.). *Derechos Fundamentales: actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. LIMA: Palestra Editores, 2020.

CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, José Antônio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 44, n. 3, p. 1-30, 2013.

CHILE. [Constitución (2005)]. *Constitución política de la República de Chile, Decreto Supremo nº 100*. Texto refundido coordinado y sistematizado de la constitución política de la República de Chile. Nueva Edición. Santiago: Lexnova Ediciones, 2017.

COLOMBIA. [Constitución (1991)]. *Constitución política de Colombia 1991*. Edición actualizada. Bogotá: Editorial Atenea Ltda, 2017.

ECUADOR. *Ecuador's Constitution of 2008 with Amendments through 2021*. Comparative Constitutions Project. Disponível em: https://constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021?lang=en. Acesso em: 25 dez. 2021.

GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do Constitucionalismo Contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba: Juruá, 2016.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2016.

GERHARDT, Michael J. *The lessons of Impeachment History*. University of North Carolina School of Law Carolina Law Scholarship Repository. Faculty Publications, 1999.

HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. *Comparative Politics*, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, New York, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006).

LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992.

LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 2 v.

MOE, T. & CALDWELL, M. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, n. 1, p. 171-195, 1994.

PARAGUAY. [Constitución (1992)]. *Constitución de la República (1992)*. Assunção, 1992.

PEDRO CASTILLO SOBREVIVE A SEGUNDA TENTATIVA DE IMPEACHMENT NO PERU. Valor Econômico, São Paulo, 29 de março de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/03/29/pedro-castillo-sobrevive-a-segunda-tentativa-de-impeachment-no-peru.ghtml>. Acesso: 16 fev. 2022.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. A Estabilidade do Sistema Presidencialista sob a ótica do Princípio da Legalidade: Uma Análise da Tipificação dos Crimes de Responsabilidade nas Constituições Sul-Americanas. *In*: MARTINS, Carlos Eduardo Berhmann Rátis; BARREIROS FILHO, Jaime; PAMPLONA FILHO, Rodolfo; BAHIA, Saulo José Casali. *Democracia e poderes em crise*. (Orgs.). São Paulo: Editora Iasp, 2022.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Da (i)legitimidade do processo de impeachment no presidencialismo brasileiro. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, v. 5, n. 02, 12 mar. 2019.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff*. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi/BA, 2018.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Duas destituições presidenciais em 30 anos da Constituição de 1988: Avanço ou retrocesso da democracia? *In*: GUERRA, Sidney César Silva; GUERRA, Caio Grande. (Org.). *Discussões atuais do Direito Constitucional brasileiro*. Curitiba: Instituto Memória, 2018. v. 1.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COSTA, Thaianne Dutra Luz; NERI, Larissa Pereira Macedo. Impeachment presidencial, crise institucional no Peru e a influência da engenharia constitucional na estabilidade governamental do presidencialismo. *Anais do I Colóquio Jurídico Interinstitucional da Pós-Graduação Stricto Sensu do Centro Universitário FG (UniFG) e da Universidade de Caxias do Sul (UCS) – Ética, Fundamentos e Efetividade do Direito para o Século XXI*. Guanambi-BA/Caxias do Sul-RS, 26 nov. 2020 (no prelo).

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do impeachment a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli*. *Revista Populus / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral - nº 11, 2021.2 - Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021.*

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press, 2007. (Cambridge Studies in Comparative Politics).

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.

ROA ROA, Jorge Ernesto; CHUEIRI, Vera Karam de et al. Amicus curiae sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 1, p. 213-266, abr. 2018. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/59379>. Acesso em: 30 abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v63i1.59379>.

SANTANO, Ana Claudia; NAKAMURA, Luis Antonio Corona. La parlamentarización de los sistemas presidencialistas y los derechos políticos de presidentes democráticamente elegidos: una visión desde los derechos humanos. *Revista Estudios Constitucionales*, vol. 18, n. 2, 2020.

SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*. Houndmills: Macmillan Press Ltd, 1994.

SHUGART, M. S., CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SIAROFF, Alan. 2003. Comparative Presidencies: The inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential, and Parliamentary Distinction. *European Journal of Political Research*, v. 42, p. 287-312, 2003.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Livro 1. Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. *Impeachment grounds part 2: Selected Constitutional Convention Materials*. National Congress - Congressional Research Service: Washington D. C., 1988. p. 2. Disponível em: <https://www.senate.gov/CRSPubs/27014603-8d4e-4ee2-b5cc-19b81e252abd.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

URUGUAY. [Constitución (1967)]. *Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967*. Edición actualizada con las enmiendas aprobadas por los plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94, 08/12/96 y 30/10/04. Montevideo: Tradinco, 2014.

O COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E À CORRUPÇÃO ELEITORAL*

FIGHTING ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND ELECTORAL CORRUPTION

Evânio Moura **

RESUMO

O presente artigo faz uma correlação entre o combate à improbidade administrativa e à corrupção eleitoral, enfatizando práticas administrativas que podem a um só tempo configurarem condutas ímprobas e também resvalarem na corrupção eleitoral tipificada no art. 41-A da Lei nº. 9.504/97 (captação de sufrágio) e no art. 299 do Código Eleitoral. Faz-se, ainda, uma análise voltada para o estudo das alterações inseridas na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº. 14.230/21. O texto busca demonstrar que a adequada utilização da Lei de Improbidade Administrativa, sem excessos e respeitando as garantias fundamentais, valoriza a política e enaltece a administração pública.

Palavras-Chave: improbidade administrativa; retroatividade da nova lei; captação de sufrágio; corrupção eleitoral; garantias fundamentais.

ABSTRACT

This article makes a correlation between the fight against administrative improbity and electoral corruption, emphasizing administrative practices that can at the same time configure improbable conduct and also slip into electoral corruption typified in art. 41-A of Law no. 9.504/97 (gathering of suffrage) and in art. 299 of

*Este artigo foi apresentado como palestra no evento Sexta Cultural realizado pela Escola Judiciária Eleitoral da Bahia do TRE-BA em 18/03/2022.

** Doutor em Direito Penal - PUCSP. Mestre em Processo Penal - PUCSP. Pós-Graduado em Direito Penal Econômico - Ibccrim/Universidade de Coimbra, Filosofia PUC/RS e Direito Constitucional UFS. Professor de Direito Penal da graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito 8 de Julho. Advogado. Procurador do Estado de Sergipe. Autor de obras jurídicas como Corrupção Eleitoral e Processo Penal Eleitoral, publicadas pela editora Jurua.

the Electoral Code. There is also an analysis focused on the study of the changes inserted in the Law of Administrative Improbability by Law nº. 14.230/21. The text seeks to demonstrate that the proper use of the administrative improbity law, without excesses and respecting fundamental guarantees, values politics and praises public administration.

Keywords: administrative improbity; retroactivity of the new law; suffrage capture; electoral corruption; fundamental guarantees.

1. ATUALIDADE DO DEBATE SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O ADVENTO DA LEI Nº 14.230/21 QUE ALTEROU SUBSTANCIALMENTE A LEI Nº. 8.429/92

O debate acerca das condutas administrativas e atos de gestão que podem configurar improbidade administrativa, tipificados na Lei nº. 8.429/92, sempre foi atual e relevante, suscitando diversas interpretações e correntes de posicionamento sobre a aplicabilidade de referidos institutos e sua compatibilização com os sistemas de garantias esculpido na Constituição Federal de 1988, notadamente o devido processo legal (*substantive due process of law*) e seus consectários lógicos, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da *Lex Legum*³).

No afã de combater às más práticas administrativas passou-se a superestimar a lei de improbidade administrativa, deflagrando-se diversas demandas, muitas vezes com reconhecidos excessos interpretativos por parte do Ministério Público e do próprio Poder Judiciário. Passou-se a confundir irregularidade administrativa com improbidade. Proliferaram ações de improbidade administrativa pelas mais variadas imputações. Passou-se a perseguir a condenação do administrador inábil, tratando-o como desonesto.

Várias as práticas administrativas consideradas ímprobas, inclusive atos de gestão pública diretamente vinculados ao processo eleitoral, a exemplo de algumas condutas vedadas esculpidas no art. 73 da Lei nº. 9.504/97, conforme será adiante explorado, passaram a ser investigadas sob a égide da lei de improbidade administrativa.

3 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

Essa pletera de demandas, deflagrando variadas *actio civilis* para apurarem improbidade administrativa, perseguindo a condenação de gestores, agentes políticos e servidores de carreira pela prática de condutas culposas, propondo imputação de condutas que não importaram em qualquer dano ao erário ou ainda promovendo-se acusações com enquadramento no antigo tipo infracional aberto do art. 11 da Lei nº. 8.429/92⁴ (com sua redação originária, consistindo em “violar princípios da administração pública”), passou a configurar rematados abusos, frutificando um verdadeiro “direito administrativo do medo”⁵, convertendo-se alguns integrantes do Ministério Público em “*improbicidas*”.⁶

A diferença entre o veneno e o remédio é a dosagem utilizada. Essa a conclusão em sede introdutória, no sentido de que nem todas irregularidades administrativas ou equívocos de gestão configuram necessariamente improbidade administrativa, sendo neste aspecto muito bem-vinda a nova Lei de Improbidade Administrativa que buscou corrigir diversos equívocos interpretativos.

Superado este breve introito, deve-se voltar os olhos para as diversas alterações inseridas com o advento da Lei nº. 14.230/21, que modificou substancialmente a Lei nº. 8.429/92.

A vigência de referido diploma alterou de forma tão profunda a Lei nº. 8.429/92 (quer em relação a tipificação de condutas, as sanções impostas, a exigência de dano, a proibição de punição da improbidade culposa, com exigência do dolo específico e as regras

4 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

5 Este o título de relevante obra que estuda o fenômeno da intimidação dos gestores provocado pela disfunção dos órgãos de controle, associada a um elevado rigor interpretativo da norma administrativa e a um crescente ativismo judicial que menospreza garantias fundamentais. No dizer do próprio autor: “Referida conjugação de fatores tem levado a uma disfunção burocrática: o exercício medroso das funções administrativas”. (SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 69).

6 Cuida-se de neologismo criado pelo autor para referir-se ao uso imoderado das ações de improbidade, apontando a existência de condutas ímprobas em várias situações inexistentes ou quando muito em equívocos que configuram meras irregularidades administrativas, inexistindo o dolo específico de lesionar o erário. Não se pode olvidar que improbidade é ausência de probidade, desonestidade, ação má, perversa e danosa. Mover a máquina do Estado, ofertar demanda de improbidade, imputar referida conduta a um gestor ou ex-gestor, a um agente político ou servidor de carreira, estando a acusação desprovida de um lastro probatório mínimo, inexistindo justa causa ou mesmo elementos probatórios aptos a comprovarem o dolo, a desonestidade ou má-fé do administrador público, torna o acusador um verdadeiro “*improbicida*” capaz de banalizar relevante instrumento de combate a falta de moralidade administrativa.

de contagem do prazo prescricional) que acabou sendo rebatizado pela doutrina como Nova Lei de Improbidade (Lei nº. 14.230, de 25.10.2021, com vigência a contar de 26.10.2021).

Referida lei integra a improbidade administrativa ao microsistema do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º da Lei nº. 8.429/92) e agasalha diversos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do tema, inclusive no que diz respeito à estrita observância das prerrogativas constitucionais.

Acerca da relevância do rigoroso respeito às garantias constitucionais (devido processo legal, contraditório, ampla defesa, duração razoável do processo, impossibilidade de responsabilidade objetiva, dentre outras de idêntica importância), coibindo-se os excessos, Fernando Capez assevera que:

O que provoca injustiças e leva intromissão abusiva e autoritária do Estado na esfera da dignidade da pessoa, em contraste com o devido processo legal e os princípios dele derivados, e, mais do que isso, em afronta a todo um conjunto de regras e valores estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito. Penas com severidade igual ou superior às de natureza criminal, como são as da Lei de Improbidade Administrativa, não podem ser impostas sem o preenchimento de requisitos de verificação da responsabilidade individual, sob pena de afrontar os princípios constitucionais limitadores do poder punitivo estatal.⁷

Importante consignar que não obstante críticas lançadas, na maioria das vezes de forma açodada, contra a nova Lei de Improbidade Administrativa, insinuando que referida alteração legislativa implicaria em aumento da impunidade, filio-me ao posicionamento diametralmente oposto que procura não confundir eventual irregularidade administrativa com improbidade. Nem toda ilegalidade implica em ato ímprobo, doloso e danoso ao erário. Não é possível confundir o administrador e gestor inábil com o desonesto.

Portanto, ao invés de apontar a nova Lei de Improbidade como vetor de impunidade, penso em sentido diverso. Com a nova lei, assegurando regras mais claras, tipificando as condutas com maior precisão, afastando-se da responsabilidade objetiva e do “direito administrativo do medo”, buscar-se-á mais efetividade e racionalidade na sua incidência.

7 CAPEZ, Fernando. *Limites constitucionais à lei de Improbidade*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 24.

Seguindo essa trilha, posiciona-se a atualizada doutrina:

Há de se deixar claro, portanto, que não acreditamos que a mudança que agora se impõe seja um “passe livre” para a prática dos atos de improbidade. Do contrário. A caracterização adequada pode, inclusive, fazer com que os atos de improbidade “reais” sejam efetivamente combatidos.⁸

Nesse contexto, não deve remanescer o menor laivo de dúvida acerca da retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa, aplicando-se o contido no art. 5º, XL, da Constituição Federal⁹, sendo que referido princípio de natureza originariamente penal, aplica-se nas hipóteses de direito administrativo sancionador, estabelecendo expressamente a Nova Lei de Improbidade Administrativa que as regras tipificadas e as sanções fixadas estão adstritas aos princípios que norteiam o direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º da Lei nº. 8.429/92 com a redação da Lei nº. 14.230/21¹⁰).

Colhe-se de relevante estudioso da matéria a importante lição:

No direito penal essa regra está consolidada no inciso XL artigo 5º da Constituição Federal que descreve o princípio da irretroatividade da lei penal. Neste contexto, a lei sempre retroagirá para trazer ao réu uma situação mais benéfica. A indagação é se tal princípio é aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador e a resposta é, desde já, positiva. E está em total consonância com a Justificativa do Projeto de Lei quando da sua apresentação no Congresso Nacional: demais disso, o texto também altera, de maneira direta, a lógica e o sistema de sanções por atos de improbidade. Algum paralelo foi feito com o processo penal, na medida em que se optou por um modelo elástico e aberto baseado em parâmetros mínimos e máximos a serem aplicados pelo magistrado mediante fundamentação e justificação tal e qual o processo de dosimetria estabelecido nos processos criminais.¹¹

8 GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: Saraiva, 2021. p. 45.

9 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

10 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

11 GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: Saraiva, 2021. p. 51.

Nesse diapasão, tem-se como importante realçar que somente as ações de improbidade que imputem condutas dolosas e que expressamente indiquem a existência de dano ao erário podem efetivamente frutificar, não havendo margem para a deflagração de ações de improbidade administrativa inférteis e totalmente improdutivas, muitas vezes beirando a perseguição ao agente público.

Versando sobre esta exigência expressamente positivada na Nova Lei de Improbidade Administrativa assim se posiciona o professor Marçal Justen Filho:

Ademais, a Lei 14.230/2021 proscreveu uma solução que tinha sido difundida pela jurisprudência, consistente em admitir a presunção e a ficção de lesão ao erário. Passou a exigir a existência de dano efetivo e comprovado para a configuração da improbidade. [...] A alteração da redação do *caput* do art. 10, que foi reiterada em diversos outros dispositivos, destinase a eliminar a solução de sancionamento por improbidade, nas hipóteses referidas no art. 10, sem a ocorrência de dano efetivo e comprovado ao patrimônio público.¹²

Registre-se que tão logo a Nova Lei de Improbidade Administrativa foi publicada no Diário Oficial da União, o Ministério Público passou a combatê-la em uma postura incompreensível, sendo deflagradas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no STF buscando a declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos do novel diploma normativo.¹³¹⁴

A Lei nº. 14.230/21, desde o seu debate no parlamento, enfrenta severas críticas, sendo que, em razão de diversos questio-

12 JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 107-109.

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042*. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, tendo por objeto o art. 2º da Lei 14.230/2021, na parte em que altera e insere os arts. 17, caput, §§ 14 e 20, e 17-B, na Lei 8.429/92, bem como os arts. 3º e 4º, X, do referido diploma legislativo. Requerente: ANAPE. Intdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 07 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=758799154&tipo=DJ&descricao=DJE Nº 249 - 17/12/2021>. Acesso em: 01 jun. 2022.

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.043*. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, tendo por objeto os arts. 17, caput e § 14, e 17-B, caput e §§ 5º e 7º, da Lei 8.429/1992, alterados e acrescentados pelo art. 2º da Lei 14.230/2021, bem como os arts. 3º, §§ 1º e 2º, e 4º, X, da referida Lei 14.230/2021. Requerente: ANAFE. Intdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 07 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=758799154&tipo=DJ&descricao=DJE Nº 249 - 17/12/2021>. Acesso em: 01 jun. 2022.

namentos em feitos em curso que abordam a matéria, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral no Recurso Extraordinário nº. 843.989/PR, devendo o plenário do STF deliberar sobre a retroatividade ou irretroatividade das disposições da Lei nº. 14.230/21, especialmente quanto a necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para configuração do ato de improbidade administrativa e a aplicação dos novos prazos prescricionais (geral e intercorrente).¹⁵

Espera-se que o STF ao se posicionar em definitivo sobre os vários pontos arguidos e dúvidas suscitadas contra a Nova Lei de Improbidade Administrativa, reafirme a importância do respeito à independência dos poderes (art. 2º, Constituição Federal), reverenciando a esfera de atuação do parlamento brasileiro que tem plena competência para legislar sobre a matéria, reconhecendo-se a constitucionalidade da nova lei, notadamente com relação a exigência de comprovação do dolo direto para caracterização do ato improbidade administrativa (art. 1º, § 1º da Lei nº. 8.429/92¹⁶), aplicando-se ao sistema de improbidade os princípios do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº. 8.429/92¹⁷), razão pela qual devem retroagir as regras favoráveis para os processos em curso (*novatio legis in melius*), nos termos do art. 5º, XL, da *Lex Mater*, observando-se, ainda, que somente as condutas que impliquem em dano ao erário podem configurar atos puníveis com a incidência da Lei de Improbidade Administrativa (art. 10¹⁸),

15 O Procurador-Geral da República ingressou com Embargos de Declaração no bojo do RE nº. 843.989/PR, tendo o Ministro Alexandre de Moraes, Relator do Recurso Extraordinário, acolhido os aclaratórios para determinar a suspensão do prazo prescricional de todos os feitos com repercussão geral reconhecida e que versem sobre referido tema. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 843989/PR*. Recurso extraordinário com agravo. Lei 14.230/2021. Aplicação retroativa das disposições sobre o dolo e a prescrição na ação de improbidade administrativa. Repercussão geral reconhecida. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349939755&ext=.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022).

16 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

17 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

18 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

observando-se, por fim, os novos marcos prescricionais esculpidos no art. 23 da Lei nº. 8.429/92 com a redação da Lei nº. 14.230/21.¹⁹

2. O COMBATE À CORRUPÇÃO COMO PAUTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA E A CORRUPÇÃO NA POLÍTICA E DA POLÍTICA

Os últimos escândalos políticos nacionais diretamente voltados para o financiamento de campanhas eleitorais, descobertos no âmbito da Operação Lava Jato, fizeram com que o tema do combate à corrupção passasse a ser tratado na ordem do dia, integrando uma agenda de reivindicações da população.

Referida situação ficou evidenciada na última eleição nacional realizada em 2018, sendo este assunto “combate à corrupção” apontado por 49% da população brasileira como o principal problema a ser enfrentado pelos candidatos eleitos no pleito eleitoral. Ao invés de ocuparem a pauta temas tradicionais como desemprego, saúde, educação, habitação e segurança pública, passou o brasileiro a preocupar-se de forma mais direta com o combate à corrupção.²⁰

A percepção da necessidade de combate à corrupção não foi somente evidenciada pela população brasileira, alçando o tema à ribalta do debate presidencial. Em verdade vários organismos internacionais também perceberam referida situação, sendo sugeridas medidas internacionais de combate à corrupção, podendo-se afirmar que “a corrupção é uma prioridade emergente para a comunidade internacional”²¹, o que deságua nos diplomas vigentes na atualidade e na sedimentação de uma concepção de que devem ser desenvolvidas ações integradas que objetivem a cooperação transnacional entre as nações e os diversos organismos governamentais (OEA, ONU, FMI, Banco Mundial etc.) e não governamentais (Transparência Internacional).

19 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

20 KRAKOVICS, Fernanda. Para 49%, combate à corrupção deve ser prioridade do próximo governo. *O Globo*, São Paulo, 28 mar. 2018. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/para-49-combate-corruptao-deve-ser-prioridade-do-proximo-governo-22535490>. Acesso em: 01 jun. 2022.

21 ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI, 2001. p. 243.

A Transparência Internacional é uma organização sem fins lucrativos voltada para a pesquisa e disseminação de práticas anticorrupção, com sede em Berlim e atuação internacional, sendo responsável pela criação do ICP - Índice de Percepção da Corrupção, responsável pela realização de pesquisas anuais em todos os países credenciados.

Exatamente em razão dos diversos escândalos recentes de corrupção na administração pública e na política brasileira, resultando na prisão de um ex-presidente da República, deputados federais, senadores, dirigentes partidários, empresários, etc., tudo no âmbito do maxiprocessos de combate à corrupção denominado “Operação Lava-Jato”, o Brasil apresentou queda de 17 posições no Índice de Percepção da Corrupção - ICP – índice organizado pela Transparência Internacional. O país atualmente ocupa a 96^a colocação no *ranking* global, contra a posição de número 79^o da pesquisa anterior (96^a lugar entre os 180 países avaliados).²²

Esse aumento da visibilidade da corrupção também vem associado a uma necessidade de intervenção legislativa, sendo reivindicados por setores da mídia, por acadêmicos e operadores do direito uma alteração da legislação penal, buscando no punitivismo uma resposta para problemas seculares, aparecendo a utilização do Direito Penal como panaceia para todos os males, fazendo-se uso e defesa do recrudescimento penal como única saída no combate à corrupção e as demais condutas que violam relevantes bens jurídicos, vitimizando a população.²³

Referida situação política vivenciada no Brasil, em que se destacam a divulgação de vários casos de corrupção descobertos, investigados e alguns punidos, contribuiu decisivamente para o aumento de um movimento que busca a demonização da política e dos políticos. Ao contrário daqueles que defendem referidos ataques à política, passando a descredibilizar e desacreditar a política, tenho como relevante e essencial promover a defesa da

22 SOUZA, Ludmilla. Índice de percepção da corrupção no Brasil tem queda e país fica pior no ranking. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 21 fev. 2018. Notícias. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2018-02/indice-de-percepcao-da-corrupcao-no-brasil-tem-queda-e-pais-fica-pior-no>. Acesso em: 01 jun. 2022.

23 Sobre a vitimização da população, quase sempre mais carente e necessitada de assistência social, o professor argentino Zaffaroni de forma sábia já definiu que “A nossa sociedade é uma vítima ávida por mais vitimização”. (ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *En busca de las penas perdidas*. 6. reimpr. Buenos Aires: Aidar, 2013. p. 19).

boa política, aumentando a participação popular, democratizando o acesso aos espaços e esferas de poder, viabilizando maior interação da comunidade, especialmente porque “A política é o único poder ao alcance dos que não tem poder”.²⁴

Não se pode olvidar que, desde a sua gênese, lamentavelmente, a administração pública brasileira convive com práticas corruptas. Não é despiciendo lembrar que, já na Carta do Descobrimento, endereçada a El Rey D. Manuel, Pero Vaz de Caminha, escrivão da armada de Pedro Álvares Cabral, após narrar as maravilhas da Ilha de Vera Cruz – onde “querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo” – e descrever os nativos encontrados – que “andam nus, sem nenhuma cobertura” para esconder “suas vergonhas” –, conclui o relato e, antes de se despedir reverenciosamente com “beijo as mãos de Vossa Alteza”, pede um cargo para seu genro Jorge de Osório, “mercê que receberei muito obrigado”.²⁵

Portanto, já na nossa certidão de nascimento se verifica um pedido de emprego para um parente, uma tendência ao uso do nepotismo como prática de loteamento e nomeação para cargos públicos, fruto da cultura predominante no reino de Portugal e que foi disseminada na Colônia, enraizando-se até os dias atuais.

Somos um país de larga tolerância com atos de corrupção, tendo o Visconde de São Lourenço, Tesoureiro-Mor de D. João VI, ao orientar seu sobrinho que iria ocupar um cargo na Coroa, da seguinte forma: “Menino, trate de mamar enquanto a vaca dá leite”.²⁶

Referidas práticas, normalizadas, reiteradas e até adredeamente pensadas, criaram uma sociedade estamental²⁷, onde predominam o excesso de burocracia, a confusão entre o público e o privado e os malefícios provocados em razão da prática desses maus costumes na nossa formação econômica e cultural.

É nesse cadinho que se forma a identidade cultural do nosso povo, adepto de posturas reprováveis e corruptas, sempre justificadas pelo “jeitinho brasileiro”, dando ensejo a práticas políticas

24 INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação: a frustração política e os riscos para a democracia*. São Paulo: Leya, 2017. p. 34.

25 CAMINHA, Pero Vaz de. *A carta do descobrimento ao rei D. Manuel*. Edição e atualização Maria Ângela Villela. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2013. p. 53.

26 OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 1.

27 “[...] supremacia burocrático-monárquica, estamental na forma, patrimonialista no conteúdo. Um aparente paradoxo: o Estado, entidade alheia ao povo, superior e insondável, friamente tutelador, resistente à nacionalização, gera o sentimento de que ele tudo pode e o indivíduo quase nada é.” (FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. p. 443-444).

degradadas e deletérias, além de valorizar a esperteza e a vantagem pessoal em detrimento do interesse público. Somos o país da “Lei de Gerson”.²⁸

Referidos vícios culturais e históricos se espraiam em reprováveis condutas dos administradores públicos brasileiros e de seu eleitorado, atuando este último de forma consciente ou não. Urge corrigir os vícios existentes no processo eleitoral brasileiro e a atuação política, sem, contudo, demonizar a política e tampouco buscar criminalizá-la. A reforma não é com a adoção de um punitivismo exacerbado. Na verdade a reforma dar-se-á com alterações legislativas, mas principalmente com modificação de posturas e práticas nos atos de campanha eleitoral e na abordagem perante o eleitor e na mudança de postura dos próprios eleitores que também não aceitem atos de corrupção. Esse o grande desafio a ser enfrentado.

3. O FINANCIAMENTO POLÍTICO DA DEMOCRACIA E A CORRUPÇÃO ELEITORAL (ART. 41-A DA LEI Nº. 9.504/97 E ART. 299, CÓDIGO ELEITORAL)

Os sucessivos escândalos de corrupção noticiados no país, todos com forte conotação de direcionamento de recursos de empresas privadas que são contratadas, fiscalizadas ou regulamentadas pelo Estado como principais doadoras de campanhas eleitorais, originaram movimento que resultou na deflagração da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4650 no Supremo Tribunal Federal, sendo declarada, por maioria, a inconstitucionalidade da contribuição de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais.

Referido julgamento ensejou a aceleração da aprovação da Emenda Constitucional nº. 97/2017 que já foi aplicada nas eleições de 2018, criando-se um financiamento público da campanha elei-

28 No ano de 1976 uma propaganda de cigarros protagonizada pelo jogador de futebol Gerson Oliveira Nunes, campeão do mundo pela seleção brasileira na copa de 1970, imortalizou a ideia de “levar vantagem em tudo”, sendo que tal máxima de obtenção de vantagens, sem se preocupar com implicações éticas ou externalidades negativas, ainda é muito popular e praticada no Brasil, o que permite o enraizamento de uma corrupção sistêmica, com sérias consequências no processo eleitoral. “Na peça publicitária, Gérson concedia entrevista a um interlocutor justificando o porquê de sua preferência pela marca. E disse: ‘Por que pagar mais caro se o Vila me dá tudo aquilo que eu quero de um cigarro? Gosto de levar vantagem em tudo, certo? Leve vantagem você também, leve Vila Rica!’” (RODRIGUES, Roberto. Lei de Gérson. *Estadão*, São Paulo. 13 ago. 2017. Economia. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lei-de-gerson,70001934333>. Acesso em: 17 maio 2022).

toral por intermédio do FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, regulamentado pela Lei nº. 13.487/17.

Tem-se com a criação do FEFC um mecanismo apto a permitir a utilização de recursos de financiamento público, partindo diretamente do Tesouro Nacional (art. 16-C, § 2º, fixado pelo TSE, com ampla publicidade e fiscalização).²⁹

Registre-se que foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº. 7.058³⁰) pelo Partido Novo, questionando o aumento do Fundo Eleitoral na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ao julgar referida ação, o Supremo Tribunal Federal por 9 votos a 2 declarou a constitucionalidade de referida destinação orçamentária. Após a aprovação do Fundo Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº. 23.664, de 9 de dezembro de 2021, regulamentando os critérios de distribuição entre os partidos políticos de referidos valores.

Solucionadas as questões atinentes ao financiamento eleitoral e como distribuir mencionados recursos públicos, embora ainda existente a possibilidade de financiamento privado com doações de pessoas físicas, inclusive pela internet e do próprio candidato, passa-se a enfrentar a relevante questão de que democracia e dinheiro coexistem em constante tensão, não sendo absurdo afirmar que existe um “preço da democracia” e que referidos recursos utilizados nas campanhas eleitorais, se bem empregados, contribuem para o fortalecimento do sistema democrático e do processo eleitoral.

O problema se afigura presente quando existem desvios de finalidade na aplicação dos recursos públicos do Fundo Eleitoral,

29 “Nas eleições deste ano, o valor do fundo eleitoral será de R\$ 4,9 bilhões. O valor é inédito para as campanhas, um aumento de quase 200% em relação à previsão inicial e que representa a maior soma de recursos que já foi destinada ao fundo eleitoral desde a sua criação”. (STF mantém valor de R\$ 4,9 bilhões para o fundo eleitoral de 2022. *TV Senado*, Brasília, DF, 07 mar. 2022. Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2022/03/stf-mantem-valor-de-r-4-9-bilhoes-para-o-fundo-eleitoral-de-2022>. Acesso em: 17 maio 2022).

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.058*. Direito constitucional, financeiro e orçamentário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de diretrizes orçamentárias. Fundo especial de financiamento de campanha. Reserva de iniciativa. Usurpação de competência. Poder de emenda do legislativo. Vício formal. Inocorrência. Plano plurianual. Compatibilidade. Aumento de despesas. Ausência. Fórmula de cálculo. Art. 16-c da lei n. 9.504/1997. Valor ao menos equivalente. Balizas definidas por lei de diretrizes orçamentárias (ldo). Possibilidade. Desvio de finalidade. Inexistência. Lei orçamentária anual (loa). Parametricidade. Invasão de competência pela ldo. Antecipação de despesas. Inocorrência. Observância da anualidade eleitoral. Impertinência. Prudência fiscal. Desproporcionalidade e abusividade. Inexistência. Alocação de recursos. Opção política do legislativo. Legitimidade. Separação dos poderes. Controle jurisdicional excepcional. Requerente: Partido Novo. Intdos.: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. André Mendonça, 03 mar. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>. Acesso em: 02 jun. 2022.

podendo configurar ilícitos eleitorais e também atos de improbidade administrativa.

Uma das principais formas de desvio dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha seria com a prática do famigerado “caixa dois” eleitoral, sendo que referidas doações eleitorais, quando não adequadamente contabilizadas, implicam em grave problema, inclusive criminal, colhendo-se da doutrina o seguinte posicionamento:

Doações eleitorais e partidos políticos representam, já há algum tempo, um problema jurídico de difícil apreensão para o direito penal. Essas doações podem ser seguidas da não contabilização dos recursos, em contrariedade aos termos legais, com o que surge o problema do vulgarmente chamado caixa dois eleitoral.³¹

Atualmente as condutas que poderiam ser definidas como caixa dois eleitoral são enquadradas, valendo-se de verdadeira ginástica interpretativa, no art. 350 do Código Eleitoral³². Entende a doutrina que a objetividade jurídica do tipo penal estampado no art. 350 do Código Eleitoral é a fé pública eleitoral, restando configurado o ilícito “quando, nas prestações de contas exigidas pelos arts. 28 e 29 da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), o candidato omite receitas ou gastos, ou presta informações distintas das que deveria prestar”.³³

Entrementes, o fato de se buscar a realização de enquadramento no art. 350 do Código Eleitoral não supre a lacuna normativa existente, notadamente pelo fato de que referida conduta somente atinge o candidato responsável pela prestação das contas, deixando completamente impunes todos aqueles que arrecadaram e doaram recursos que não foram contabilizados na campanha eleitoral, além de não haver qualquer punição pela utilização de recursos oriundos de fontes vedadas pela legislação eleitoral.

31 LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV, 2017. p. 135.

32 “Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais. Pena – reclusão até cinco anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de três a dez dias-multa, se o documento é particular”. (BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 21 maio 2022).

33 GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 119.

Apresenta-se como necessária e até urgente a tipificação do crime de caixa dois eleitoral, devendo ser adequadamente definido o tipo penal de forma taxativa e com todos os seus contornos, preenchendo verdadeira lacuna de punibilidade, protegendo relevante bem jurídico, consistindo na necessária punição aos atos atentatórios à democracia.³⁴

A arrecadação de recursos ou o recebimento de bens ou valores não contabilizados, por partidos políticos ou candidatos, durante o pleito eleitoral, fora do controle e fiscalização da justiça eleitoral, implica em “perigo para a legitimidade das eleições e do sistema democrático.”³⁵ Ademais, não se pode olvidar que o caixa dois eleitoral está umbilicalmente ligado à prática do crime de corrupção eleitoral e à compra direta de votos, pois “como a despesa com a compra de votos não pode ser declarada, os recursos utilizados para tal fim em geral não tramitam pela conta de campanha. Durante o período eleitoral, as notícias de candidatos comprando votos com dinheiro em espécie chegam às centenas”.³⁶

Aliado ao combate ao caixa-dois eleitoral, tem-se como grande desafio no processo eleitoral atual que sejam detectados, investigados, processados e punidos os atos que impliquem em corrupção eleitoral, quer na esfera cível, com a captação ilícita de sufrágio e suas consequências (art. 41-A da Lei nº. 9.504/97³⁷), quer no âmbito criminal, com o crime etiquetado no art. 299 do Código Eleitoral.³⁸

A corrupção eleitoral consiste em verdadeira ameaça à democracia, restando violado um mandado implícito de criminalização, notadamente em razão da relevância do bem jurídico tutelado. Ademais, a corrupção eleitoral transforma o voto e o eleitor em mercadorias, rebaixando o valor da cidadania, passando a impressão

34 Relevante destacar que fora aprovado o Projeto de Lei nº 1.865/2019 perante a CCJ – Comissão de Constituição e Justiça do Senado, sendo que referido projeto acresce o art. 350-A ao Código Eleitoral (Lei nº. 4.737/65), preenchendo relevante lacuna de punibilidade, apresentando de maneira clara e objetiva o conceito de “Caixa Dois”. Além disso, referido projeto apresenta a discussão acerca da “Lavagem de dinheiro para fins eleitorais”. (BRASIL. *Projeto de Lei nº 1865, de 2019*. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1865-2019>. Acesso em: 21 maio 2022).

35 CABELEIRA, Vinícius. Direito em debate: é necessária a tipificação do crime de “caixa 2” eleitoral? Sim. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, a. 25, n. 295, p. 2, jun./2017. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_sumario/337-295-Junho2017. Acesso em: 02 jun. 2022.

36 Ibidem

37 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 01 jun. 2022.

38 BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

de que “cada homem tem um preço” e está à venda.

A prática espúria da corrupção eleitoral atenta contra o Estado Democrático de Direito, contra as eleições livres e a própria ideia de soberania popular e liberdade do exercício do voto.

A prática da corrupção no âmbito eleitoral, inclusive associado a atos de improbidade administrativa, está adstrita a uma dupla possibilidade de punição, podendo configurar a prática de captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº. 9.504/94³⁹) e a corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral⁴⁰).

A punição na esfera cível-eleitoral dar-se-á em ação específica, aplicando-se o rito da Lei Complementar nº. 64/90 e com as sanções de cassação do diploma eleitoral, perda do mandato, inelegibilidade e multa, enquanto que a denúncia em feito criminal pelo crime de corrupção eleitoral está adstrita a uma pena de reclusão de 1 a 4 anos e multa.

Presentes as hipóteses que configuram improbidade administrativa, compra de voto mediante captação de sufrágio e o crime de corrupção eleitoral, devem referidas condutas serem investigadas, denunciadas e, ao final, comprovada a autoria e à materialidade, punidas com o rigor da lei, evitando-se a proliferação de anomalia que pode contaminar o sistema democrático brasileiro.

4. ALTERAÇÕES NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE (LEI Nº. 14.230/21) E VINCULAÇÃO ELEITORAL

Apresentando de forma sistemática as alterações inseridas na Nova Lei de Improbidade (Lei nº. 14.230/21), pode-se elencar referidas modificações da seguinte forma:

- a) Melhor delimitação do conceito de improbidade administrativa, sendo abolida a técnica de utilização de tipos penais abertos e vagos, passando a ser melhor especificada a conduta proibida (deixa de configurar improbidade administrativa a violação e princípios – antigo art. 11 da Lei nº. 8.429/92, que inclusive poderia ser praticada no âmbito eleitoral);
- b) Impossibilidade de punição de improbidade administrativa praticada mediante conduta culposa, havendo a exigência do dolo específico para configuração do ilícito administrativo;

39 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 01 jun. 2022.

40 BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

- c) Alteração na tipificação das condutas, sendo revogados expressamente os arts. 11, I e II;
- d) Modificações nos prazos prescricionais e sua forma de contagem, podendo-se dividir da seguinte forma:
 - i. Prescrição da pretensão punitiva - 08 anos a contar do fato e não mais 05 anos a contar do término do mandato ou gestão;
 - ii. Prescrição intercorrente – 04 anos a contar do recebimento da exordial até a sentença ou da sentença até o trânsito em julgado;
 - iii. Critérios de suspensão do prazo prescricional e de duração do Inquérito Civil – vedação a eternização dos procedimentos em respeito ao princípio constitucional da duração razoável do processo – art. 5º, LXXVIII, *Lex Mater*;
- e) Modificação das penas de suspensão dos direitos políticos:
 - i. Até 14 anos – art. 9º;
 - ii. Até 12 anos – art. 10;
 - iii. Até 04 anos – art. 11.⁴¹

Eis um relevante elenco das alterações no âmbito do microsistema das improbidades administrativas.

Além dessas mudanças normativas que demandarão estudo específico e amadurecimento doutrinário e jurisprudencial, deve-se inserir uma informação com relação a junção feita entre a incidência da Lei de Improbidade Administrativa e a aplicação da legislação eleitoral.

Com efeito, sempre se entendeu possível o enquadramento da prática das condutas vedadas esculpidas no art. 73 da Lei nº 9.504/97, notadamente aquelas que configuram atos de gestão, como condutas passíveis de serem enquadradas na Lei de Improbidade Administrativa (art. 11, I, da LIA).

Com a mudança legislativa (Lei nº. 14.230/2021), referidas condutas agora serão consideradas atípicas, posto que revogado expressamente o art. 11, incisos I e II, da Lei nº. 8.429/92.

Ao contrário dos críticos vorazes da Nova Lei de Improbidade Administrativa que já apontam como retrocesso a revogação de referidos dispositivos, impossibilitando o enquadramento de gestores que usam a máquina pública praticando condutas vedadas, acredito ser prematuro chegar a essa conclusão, sem ao menos aguardar

41 BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

a inteira incidência dos dispositivos da nova lei de improbidade e a sua plenitude.

Acredito que o pleito de 2022 servirá como um excelente experimento para se verificar se as alterações sofridas pela lei de improbidade administrativa vão aperfeiçoar o combate às condutas ímprobas ou, ao contrário, implicarão em maior leniência que, no âmbito eleitoral, pode significar a prática de condutas vedadas e de atos que podem resvalar para a prática da corrupção eleitoral. O tempo e a experiência dirão. Enquanto isso devemos ficar de atalaia.

De qualquer sorte existe um largo campo de discussão no âmbito da improbidade administrativa, na prática de condutas administrativas que podem configurar condutas vedadas (art. 73 da Lei nº. 9.504/97), no uso de recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha, nos recursos partidários, enfim, em toda a superestrutura necessária para a realização de eleições e para o financiamento da democracia.

Particularmente acredito que não é com um apego exacerbado ao punitivismo e à defesa do direito penal ou administrativo sancionador de forma genérica que serão resolvidos problemas estruturais da democracia brasileira. É preciso ter tirocínio e equilíbrio ao propor reformas legislativas ou mesmo o aumento indiscriminado de penas.

Também entendo que a Nova Lei de Improbidade Administrativa de forma escorreita veio para corrigir inúmeros equívocos interpretativos existentes e excessos em sua incidência e aplicabilidade, demonstrando a experiência prática que mais importante que várias ações de improbidades deflagradas ou em considerar tudo improbidade é que as ações sejam cirúrgicas, bem propostas, calcadas em provas sólidas e que desaguem em resultados práticos para a coletividade.

Por derradeiro, entendo ser necessário equilíbrio na aplicação da lei, afastando-se dos extremos (*in medio virtus*), buscando evitar condutas e comportamentos que demonizam a política e os políticos. Punir os abusos, não ter tolerância com a corrupção eleitoral e as condutas ímprobas é tão essencial para a jovem democracia brasileira que ainda não viceja em sua plenitude, quanto à defesa da política e das modificações necessárias pelas vias estritamente democráticas.

5. CONCLUSÃO

Ao fim e ao cabo desta breve manifestação, apresentam-se as seguintes conclusões:

- 1) A Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 14.230/2021) veio em boa hora, corrigindo diversos equívocos interpretativos, evitando a proliferação do direito administrativo do medo, punindo efetivamente as condutas que atentem contra a probidade administrativa;
- 2) A nova lei enfatiza a necessidade de não se confundir irregularidade administrativa com improbidade administrativa, tampouco deve-se considerar o administrador inábil como desonesto;
- 3) Ao estabelecer uma tipificação clara e direta, abolindo os tipos abertos e vagos, a Nova Lei de Improbidade homenageia a taxatividade e se insere completamente no microsistema do direito administrativo sancionador (*nulla poena sine tipo*);
- 4) A Nova Lei de Improbidade Administrativa deverá ter efeitos retroativos (*novatio legis in melius*), notadamente com relação à impossibilidade de punição de improbidade culposa e a exigência de um dano para configurar o ato de improbidade administrativa;
- 5) A Lei de Improbidade não pode ser vista como panaceia para todos os males, assim como o Direito Penal deve ser aplicada em *ultima ratio*;
- 6) A democracia tem um custo e o financiamento público das campanhas eleitorais, estabelecido pela Emenda Constitucional nº. 97/17 e regulamentado pela Lei nº. 13.487/17 que criou o FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, implica em adequada fiscalização do gasto de referidos recursos públicos.
- 7) A sociedade brasileira tem uma larga tolerância com atos de corrupção que permeiam toda nossa história, infelizmente não sendo diferente no processo eleitoral.
- 8) Com as novas regras de aplicação de recursos públicos e até de atos que podem configurar improbidade administrativa com fins eleitorais, deve-se intensificar não somente a fiscalização como a investigação e eventual punição de condutas que configurem a captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97) e a corrupção eleitoral (art. 299, Código Eleitoral).
- 9) Continua sendo necessária a tipificação do crime de “Caixa Dois”, preenchendo-se uma relevante lacuna de punibilidade, buscando com referida postura estreitar os mecanismos de fiscalização e punição às condutas eleitorais desonestas e que desequilibram o pleito eleitoral e a própria ideia de democracia.

10) A utilização racional da lei de improbidade punindo o mau gestor, que, inclusive, resvala para a prática de ilícitos eleitorais, implica em valorização da cidadania e fortalecimento da democracia que ainda é incipiente no Brasil.

11) Não é com a demonização da política e sua criminalização de forma graciosa que serão encontrados pontos de equilíbrio. É preciso fazer a reforma política para fortalecer a representatividade e a própria democracia.

Deve-se ao fim intensificar as condutas que impliquem em maior transparência, sempre proporcionando o adequado debate público, fazendo-o de forma efetiva, contribuindo para o afastamento e reprovabilidade do candidato que abusa dos gastos de campanha, recebe “caixa 2”, desvia recursos do Fundo Eleitoral, pratica atos de improbidade administrativa e não se mostra digno de receber o voto da população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade ad-

ministrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 1865, de 2019*. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições. Disponível em: <https://www.congresso-nacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1865-2019>. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042*. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, tendo por objeto o art. 2º da Lei 14.230/2021, na parte em que altera e insere os arts. 17, caput, §§ 14 e 20, e 17-B, na Lei 8.429/92, bem como os arts. 3º e 4º, X, do referido diploma legislativo. Requerente: ANAPE. Intdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 07 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=758799154&tipo=DJ&descricao=DJE Nº 249 - 17/12/2021>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.043*. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, tendo por objeto os arts. 17, caput e § 14, e 17-B, caput e §§ 5º e 7º, da Lei 8.429/1992, alterados e acrescentados pelo art. 2º da Lei 14.230/2021, bem como os arts. 3º, §§ 1º e 2º, e 4º, X, da referida Lei 14.230/2021. Requerente: ANAFE. Intdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 07 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=758799154&tipo=DJ&descricao=DJE Nº 249 - 17/12/2021>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.058*. Direito constitucional, financeiro e orçamentário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de diretrizes orçamentárias. Fundo especial de financiamento de campanha. Reserva de

iniciativa. Usurpação de competência. Poder de emenda do legislativo. Vício formal. Inocorrência. Plano plurianual. Compatibilidade. Aumento de despesas. Ausência. Fórmula de cálculo. Art. 16-c da lei n. 9.504/1997. Valor ao menos equivalente. Balizas definidas por lei de diretrizes orçamentárias (lto). Possibilidade. Desvio de finalidade. Inexistência. Lei orçamentária anual (loa). Parametricidade. Invasão de competência pela lto. Antecipação de despesas. Inocorrência. Observância da anualidade eleitoral. Impertinência. Prudência fiscal. Desproporcionalidade e abusividade. Inexistência. Alocação de recursos. Opção política do legislativo. Legitimidade. Separação dos poderes. Controle jurisdicional excepcional. Requerente: Partido Novo. Intdos.: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. André Mendonça, 03 mar. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 843989/PR*. Recurso extraordinário com agravo. Lei 14.230/2021. Aplicação retroativa das disposições sobre o dolo e a prescrição na ação de improbidade administrativa. Repercussão geral reconhecida. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349939755&ext=.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022.

CABELEIRA, Vinícius. Direito em debate: é necessária a tipificação do crime de “caixa 2” eleitoral? Sim. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, a. 25, n. 295, jun./2017. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_sumario/337-295-Junho2017. Acesso em: 02 jun. 2022.

CAMINHA, Pero Vaz de. *A carta do descobrimento ao rei D. Manuel*. Edição e atualização Maria Ângela Villela. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2013.

CAPEZ, Fernando. *Limites constitucionais à lei de Improbidade*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: Saraiva, 2021.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2012.

INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação: a frustração política e os riscos para a democracia*. São Paulo: Leya, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

KRAKOVICS, Fernanda. Para 49%, combate à corrupção deve ser prioridade do próximo governo. *O Globo*, São Paulo, 28 mar. 2018. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/para-49-combate-corrupcao-deve-ser-prioridade-do-proximo-governo-22535490>. Acesso em: 01 jun. 2022.

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI, 2001.

RODRIGUES, Roberto. Lei de Gérson. *Estadão*, São Paulo. 13 ago. 2017. Economia. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lei-de-gerson,70001934333>. Acesso em: 17 maio 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SOUZA, Ludmilla. Índice de percepção da corrupção no Brasil tem queda e país fica pior no ranking. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 21 fev. 2018. Notícias. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-02/indice-de-percepcao-da-corrupcao-no-brasil-tem-queda-e-pais-fica-pior-no>. Acesso em: 01 jun. 2022.

STF mantém valor de R\$ 4,9 bilhões para o fundo eleitoral de 2022. *TV Senado*, Brasília, DF, 07 mar. 2022. Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2022/03/stf-mantem-valor-de-r-4-9-bilhoes-para-o-fundo-eleitoral-de-2022>. Acesso em: 17 maio 2022.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *En busca de las penas perdidas*. 6. reimpr. Buenos Aires: Aida, 2013.

**O ENFRENTAMENTO DA JUSTIÇA ELEITORAL DIANTE
DAS FRAUDES DE COTAS DE GÊNERO
INADEQUAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS
VIGENTES**

**THE CONFRONTATION OF THE ELECTORAL
JUSTICE FACING FRAUD IN GENDER QUOTAS
INADEQUACY OF CURRENT PROCEDURAL
INSTRUMENTS**

*Fabio Júlio Lemos Calazans **

*Gabriela Pontes Almeida Teixeira ***

RESUMO

Este artigo traz um panorama histórico acerca das cotas de gênero na política, do voto feminino e da escolha das candidatas para o processo eleitoral, para fins de analisar os instrumentos processuais aptos a discutirem em juízo os casos envolvendo fraude nas cotas de gênero para os cargos do legislativo brasileiro. Apesar das atuais ações utilizadas para análise das fraudes eleitorais, o presente artigo traz um panorama dos instrumentos processuais usados, a sua ineficácia técnica para discutir a burla às cotas de gênero e as possíveis soluções para solucionar o impasse.

Palavras-chave: fraude; cota; gênero; instrumentos processuais; ineficácia.

ABSTRACT

This article provides a historical overview of gender quotas in politics, the female vote and the choice of candidates for the electoral process, for the purpose of analyzing the procedural instruments

* Técnico Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Chefe da Seção de Processamento e Contas do 1º Grau de Jurisdição. Graduado em Direito pela Faculdade Unyhana. E-mail: fcalazans@yahoo.com.br

** Técnica Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Oficial de Gabinete da Secretaria Judiciária Remota do 1º Grau de Jurisdição. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Pós-graduada em Direito Processual Civil pelo JusPODIVM/Faculdade Baiana de Direito. Mestranda em Segurança Pública Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: gabriela-pontes@hotmail.com

able to discuss in court cases involving fraud in gender quotas for positions in the Brazilian legislature. Despite the current actions used to analyze electoral fraud, this article provides an overview of the procedural instruments used, their technical inefficiency to discuss the circumvention of gender quotas and the possible solutions to solve the impasse.

Keywords: fraud; quota; gender; procedural instruments; ineffectiveness.

1. INTRODUÇÃO

A reserva de cotas tem sido um tema discutido em diversas searas da vida brasileira. No campo afeto à educação, o ensino público superior apresentou posição de vanguarda, quando, no início dos anos 2000, passou a adotar os sistemas de cotas de raça nas Universidades Públicas. Todavia, o sistema de cotas vai além da questão racial e tem alcançado destaque no âmbito das políticas afirmativas de combate à desigualdade de gênero.

No âmbito legislativo, alguns normativos que se iniciaram em 1995 (Lei n.º 9100/1995³) têm trazido importantes avanços na luta por representatividade feminina nos espaços de poder político. É inegável que avanços legislativos constituem o primeiro passo para minimizar a distância entre mulheres e homens nos poderes da República Brasileira; entretanto, para muito além de comandos legislativos, há que se ponderar acerca da real eficácia do dispositivo de lei na concretização das cotas de gênero na política.

A Justiça Eleitoral, com sua missão de dirimir conflitos a ela submetidos, têm buscado efetivar a isonomia entre homens e mulheres na política, disciplinando mecanismos processuais para, após denúncias de fraudes às cotas eleitorais de gênero, combater as tentativas de burlas na disputa eleitoral⁴.

O presente artigo científico irá exatamente se ater ao papel da Justiça Eleitoral no enfrentamento das cotas eleitorais de gênero, na medida em que se constitui o órgão que irá julgar os processos envolvendo as constantes burlas ao percentual mínimo de mulheres nos registros de candidatura.

3 BRASIL. *Lei n. 9100, 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: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 20 Março 2022.

4 RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. Niterói, Ed. Impetus, 2019. p. 740-745.

2. FUNCIONAMENTO DAS COTAS DE GÊNERO NO REGISTRO DE CANDIDATURA

A legislação eleitoral disciplina os 30% mínimos de vagas para um dos sexos nos pedidos de registro de candidatura para os cargos proporcionais. Tal prerrogativa, prevista no § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/97⁵ (Lei das Eleições), embora vise à igualdade entre homens e mulheres preconizada no inciso I do artigo 5º da Constituição Federal de 1988⁶, prevendo as cotas de cada gênero, independentemente de ser homem ou mulher, acaba sendo um trunfo para as mulheres na sua luta por igualdade, pois, historicamente⁷, é o gênero mais prejudicado em inúmeros setores da sociedade, não sendo diferente na política.

Muito antes da possibilidade de atuarem como protagonistas na vida pública, dotadas de capacidade eleitoral passiva, as mulheres lutaram durante décadas para exercerem seu direito de votar (capacidade eleitoral ativa), somente alcançado no Código Eleitoral de 1932, durante o Governo de Getúlio Vargas. Anos antes, através das famosas lutas sufragistas, com expoentes como Celina Guimarães e Alzira Soriano, as mulheres já buscavam a mudança no cenário político do país⁸.

Nos últimos 90 anos, desde o início da participação efetiva da mulher como parte integrante da política brasileira, muitos avanços e retrocessos foram vivenciados pelo gênero feminino⁹.

5 § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (BRASIL. *Lei n. 9504, 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 20 Março 2022.)

6 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 24 Março 2022.)

7 ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil, *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/12035/11312%20>. Acesso em: 20 Março 2022.

8 SILVA, Salete Maria da. Contribuições para a incorporação da perspectiva de gênero no parlamento. *Interfaces Científicas–Direito*, Aracaju, v.3, n.2,p. 29-42, fev 2015. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/2110/1094>. Acesso em: 22 Março 2022.

9 MACEDO, Elaine Harzheim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisprudencial. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 41, n. 133, março de 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11430/2/A_cota_de_genero_no_processo_eleitoral_como_acao_afirmativa_na_concretizacao_de_direitos_fundamentais_politicos.pdf. Acesso em: 17 Março 2022.

Com a Lei de Cotas, o que era praticamente inexistente, a mulher passou a receber algum destaque nos espaços de poder do Congresso Nacional¹⁰.

A cota de gênero deve ser aferida quando do registro de candidatura nas eleições proporcionais, abrangendo deputados federais, estaduais e distritais, além de vereadores. A partir das eleições de 2020, os partidos políticos não mais puderam criar coligações proporcionais, devendo a disputa de cada candidato ocorrer somente em chapa única pelo partido em que se encontra filiado, conforme inovação trazida pela Emenda Constitucional n. 97/2017¹¹.

Os postulantes a candidatos e candidatas são escolhidos em convenção partidária e cabe ao partido ou à federação partidária requerer o registro de seus candidatos e de suas candidatas à Justiça Eleitoral, respeitados os limites de cada gênero, no mínimo de 30% e máximo de 70%, considerando o número de candidaturas efetivamente requeridas. Os requerimentos de registros das referidas candidaturas são feitos juntamente com um processo autônomo conhecido como Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), no qual o partido requer à Justiça Eleitoral a sua inclusão na disputa ao pleito. A verificação do atendimento ao percentual de cotas de gênero será aferida automaticamente pelo sistema próprio da Justiça Eleitoral¹² no processo DRAP. Diversas são as exigências estabelecidas pela legislação eleitoral para que o pedido de participação nas eleições feito pelo partido por meio do DRAP seja deferido, mas, em relação ao tema aqui abordado, pode-se citar que o não atendimento ao percentual mínimo de indicação de um dos gêneros constitui motivo impeditivo da participação do partido ou da federação no pleito, bem como de todos os candidatos e candidatas indicados na respectiva convenção.

O sistema de cotas estruturado pela Lei das Eleições, com sucessivas modificações provenientes das minireformas eleitorais

10 WRIGHT, Sonia Jay. Os desafios da representação política das mulheres *In*: WRIGHT, Sonia Jay. *Estratégias de inclusão das mulheres na política institucional: a opinião parlamentar estadual do Nordeste (legislativas de 2003/2007 e 2007/2011)*. 2009. Tese de doutorado. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2009, pp. 28-42. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp151851.pdf>. Acesso em: 15 Março 2022.

11 BRASIL. *Emenda Constitucional n° 97, 4 de outubro de 2017*. Altera a Constituição federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 25 Março 2022.

12 RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. Niterói, Ed. Impetus, 2019. p. 487-495.

dos últimos anos, regulamentado pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) n.º 23.609/2019¹³, visa, prioristicamente, averiguar o atendimento de dados objetivos, quais sejam: o partido ou a federação atenderem aos números percentuais de 30% e 70% das candidaturas efetivamente requeridas para o deferimento do DRAP e a participação no pleito de todos os candidatos e candidatas indicados em convenção partidária para o pleito respectivo. Não há, todavia, qualquer aferição da real participação ou vontade de participação daqueles que preenchem a cota mínima. No período que vai das convenções partidárias até o deferimento do DRAP e julgamento dos respectivos requerimentos de registro de candidatura, é praticamente impossível a verificação de eventuais fraudes no preenchimento das cotas e a legislação não traz mecanismos para tanto¹⁴.

Como dito alhures, as candidaturas femininas são as mais difíceis de atingirem o percentual mínimo, razão pela qual são as mais afetadas por possíveis fraudes na cota de gênero, muitas vezes sendo esquecidas por seus partidos após o deferimento do DRAP, sem qualquer investimento ou incentivo à candidatura na disputa eleitoral¹⁵.

Eventuais alterações por indeferimento dos pedidos de registro de candidatura, renúncia ou falecimento de candidatas sem a devida substituição não mais exigem readequação do percentual de gênero do partido, pois se torna direito potestativo deste substituir ou não o candidato ou a candidata indeferida, falecida ou desistente do pleito. Isto significa dizer, por exemplo, que basta o partido cadastrar o/a candidato/a, não encaminhar toda a documentação e gerar um indeferimento do RRC, ou o candidato/a solicitar renúncia/desistência e não substituir por outra pessoa, para que a cota de gênero perca a devida proporcionalidade, nada podendo ser feito

13 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n. 23.609/2019, 18 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 Março 2022.

14 PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. *BBC News Brasil*, Londres, 8 março 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 18 Março 2022.

15 PORCARO, Nicole Gondim. Paridade de gênero na política: aprofundamento da democracia e realização dos direitos fundamentais da mulher. *Revista Populus*, Salvador, n.6, p. 135-160, jun./dez. 2019. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/13622/mod_resource/content/1/revista%20populus%20vol%206%20jun%202019.pdf. Acesso em: 21 Março 2022.

pela Justiça Eleitoral ou qualquer outra entidade fiscalizadora para exigir a readequação.

Os partidos políticos que se utilizam de candidaturas fictícias para adequação do percentual de gênero recebem uma verdadeira benesse no momento do registro de candidatura, ocasionando distorções no direito legal de cota das mulheres¹⁶.

2. INSTRUMENTOS PROCESSUAIS NO COMBATE ÀS FRAUDES DAS COTAS DE GÊNERO

Finalizado e julgado o registro de candidatura, as candidaturas deferidas e as indeferidas com recurso passam a disputar o pleito eleitoral correspondente. A partir deste momento e até a proclamação dos eleitos, eventuais fraudes têm apenas indícios de sua existência e, somente depois de vencidas outras etapas, um possível processo judicial pode ser iniciado pelas partes habilitadas para tanto.

Atualmente, a Justiça Eleitoral possui o entendimento jurisprudencial no sentido de uso da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) como instrumentos hábeis para questionar a existência de fraudes nas cotas de gênero¹⁷. Nesse sentido, Respe n.º 243-42¹⁸ e AgR-RespEI n.º 232¹⁹:

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

16 PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. *BBC News Brasil*, Londres, 8 março 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 18 Março 2022.

17 MACHADO, Amanda Bretas. A Fraude nas cotas de gênero: análise do julgamento do respe 19.932-PI e suas implicações jurídicas. *Revista Populus*, Salvador, n.10, p. 13-32, jan./jun. 2021. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/16113/mod_label/intro/AMANDA-revisado.pdf. Acesso em: 15 Abril 2022.

18 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: 15 abril 2022.

19 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Eleitoral Especial nº 232. Agravo interno. Recurso especial. Eleições 2016. Vereadores. Ação de impugnação de mandato eletivo (aime). Art. 14, § 10, da cf/88. Fraude à cota de gênero. Art. 10, § 3º, da lei 9.504/97. Litisconsórcio passivo necessário. Exigível apenas entre os eleitos. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Diário da Justiça Eletrônico 08 março 2021. Disponível em: [https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=232&relator=luis felipe salomao](https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=232&relator=luis%20felipe%20salomao). Acesso em: 15 abril 2022.

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 artigo 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” (TSE, Respe nº 24342/PI, Relator Min. Henrique Neves, Data de Julgamento: 16/08/2016. Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 11/10/2016).

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). ART. 14, § 10, DA CF/88. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. EXIGÍVEL APENAS ENTRE OS ELEITOS.

2. No caso, o TRE/MT reconheceu a decadência de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), ajuizada para apurar fraude à cota de gênero prevista no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, por falta de litisconsórcio entre todos os candidatos da chapa proporcional supostamente beneficiada pelo ilícito.

3. Reitere-se que no julgamento do AgR–REspe 685–65/MT, finalizado em 28/5/2020, esta Corte decidiu ser inexigível, para as ações relativas ao pleito de 2016 e 2018, a formação de litisconsórcio passivo necessário entre todos os candidatos do partido ou aliança a que se atribui a prática de fraude, sendo ele obrigatório apenas entre os eleitos.

(TSE, AgR-REspEI nº 232/MT, Relator Min. Luis Felipe Salomão; Data de Julgamento: 11/02/2021. Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 08/03/2021).

A AIME possui previsão na CF/88, no §10 do artigo 14²⁰. A AIJE, por sua vez, está prevista no artigo 22, da Lei Complementar n.º 64/90 (LC 64/90).²¹ Ambas as ações processuais possuem um

20 § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 24 Março 2022.)

21 Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (BRASIL. *Lei Complementar n. 64, 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 21 Março 2022.

ponto de interceção em seus objetos, qual seja: o abuso do poder econômico. Porém, ainda em relação ao seu objeto, há diferenças, pois a AIME é instrumento processual para combater também a corrupção e a fraude no processo eleitoral, enquanto a AIJE tem como objeto, diferentemente da AIME, o combate ao abuso do poder de autoridade e à utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social. Outra diferença é que a AIME segue o rito dos artigos 3º ao 15º da LC 64/90, enquanto a AIJE tem seu rito estampado no artigo 22²² da referida Lei Complementar.

O cerne da questão diz respeito ao instrumento processual ideal para questionar uma eventual fraude nas cotas de gênero dentro de uma disputa eleitoral. De fato, a AIJE e a AIME são ações voltadas à proteção da lisura do pleito e ao combate às desigualdades na disputa entre os candidatos na eleição.

Todavia, tais mecanismos processuais não parecem adequados ao combate à fraude na cota de gênero. Como premissa maior, temos que levar em consideração que, se houve fraude, esta se deu no DRAP, que é de responsabilidade do partido político ou da federação partidária. As ações atualmente utilizadas para discussão da burla eleitoral nas cotas de gênero permitem, contudo, somente a participação dos candidatos efetivamente eleitos ou diplomados que, a princípio, não praticaram a conduta frauduleta, mas que serão atingidos pelos efeitos de uma eventual procedência. Os candidatos e candidatas que figuraram como atores fictícios e deram causa à fraude propriamente dita não receberão consequência importante, haja vista não terem recebido quaisquer vantagens no processo eleitoral.

Ambas as ações têm como característica fundamental, de acordo com entendimento pacífico em toda Justiça Eleitoral, a necessidade de um polo passivo composto por pessoas físicas, ficando vedada a participação de partido político ou confederação partidária no polo passivo de ambas as ações²³.

Cabe ao partido o cadastramento de filiados, a seleção de candidatos nas convenções partidárias e a inserção dos escolhidos nos sistemas eleitorais de candidatura. De forma contraditória, não

22 *ibidem*

23 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Enunciado n.º 40 da Súmula do TSE. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-40>. Acesso em: 18 abril 2022.

se admite, porém, sua participação em processos judiciais eleitorais (AIME e AIJE) para defender, na qualidade de investigado/impugnado, a licitude do ato tido como fraudulento.

Sobre o tema, quanto à AIJE, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral está sumulada, pois assim está estampado no enunciado n.º 40 da Súmula do TSE: “*O partido político não é litisconsorte passivo necessário em ações que visem à cassação de diploma.*” Já em relação à AIME, o entendimento e orientação do TSE são no sentido de que somente pode figurar no polo passivo dessa ação candidatos eleitos ou diplomados (AgR-RespEI n.º 232)²⁴, pois a procedência do pedido estará adstrita à desconstituição do mandato.

Para que se possa admitir o partido como sujeito passivo principal nessas ações, há a necessidade de alteração do entendimento da Corte Superior Eleitoral e, por via de consequência, do enunciado n.º 40 da Súmula do TSE, uma vez que constituem precedentes obrigatórios para toda Justiça Eleitoral. O Código de Processo Civil (CPC) reforçou (e muito) a importância da observância de precedentes obrigatórios por juízes e tribunais²⁵. Diversos dispositivos que reforçam essa ideia estão espalhados por todo CPC, mas aqui destacamos o § 1º, inciso VI, do artigo 489²⁶, e os artigos 926²⁷, 927²⁸ e seus respectivos incisos e parágrafos²⁹.

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

24 Ibidem

25 DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*, v. 2. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2022. p. 581-656.

26 § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. (BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 24 Março 2022.)

27 Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. (BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 24 Março 2022.)

28 BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 28 Abril 2022.

29 Ibidem

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo.

§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

Por outro lado, não admitir o partido ou confederação no polo passivo dessas ações e, ao mesmo tempo, decidir pela procedência do pedido, seria proferir pronunciamento judicial sem observância, dentre outras normas, da obrigatoriedade da individualização da conduta e do contraditório por parte do ente acusado de cometimento do ilícito eleitoral, além da patente prática de penalização de eleitos e diplomados por fato de terceiro sem previsão constante na legislação eleitoral³⁰.

Ideal seria um processo com litisconsórcio passivo necessário entre partido ou federação e candidatos eleitos ou diplomados, sendo que a participação obrigatória destes últimos seria no sentido de auxiliar o partido em matéria de defesa ou até mesmo

30 OLIVEIRA, João Paulo. Fraude na cota de gêneros e ação de impugnação ao mandato eletivo: um estudo da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. *Revista Populus*, Salvador, n.7, p. 143-162, jul./dez. 2019. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/13249/mod_label/intro/artigo%208%20-%20Jo%C3%A3o%20Paulo%20Oliveira%20-%2020143-162.pdf Acesso em: 19 Março 2022.

em eventual acusação de participação no ato fraudulento. Além do mais, os eleitos e diplomados serão sempre afetados em caso de procedência do pedido, estejam eles ou não arrolados no polo passivo da demanda.

Importante frisar que, ainda que haja cancelamento do enunciado n.º 40 da Súmula do TSE e alteração da orientação em relação à participação de partido ou federação no polo passivo da AIME, a solução não seria inteiramente adequada. Isso porque AIME e AIJE têm prazos decadenciais incompatíveis com a apuração e/ou produção de provas de suma importância para elucidação do ato fraudulento no atendimento das cotas. Neste sentido, a AIJE somente poderá ser ajuizada até a data da diplomação, já a AIME poderá ser intentada até 15 (quinze) dias após a diplomação. Partindo-se destes prazos exíguos, fatos como engajamento na campanha, quantidade de votos recebidos, percentual de valores dedicados à campanha de mulheres, entre outros, restarão devidamente prejudicados.

A necessidade da robustez dos elementos de prova acima citados praticamente já refuta a propositura da AIJE, pois todos eles somente serão possíveis de apuração mais detida após a diplomação e/ou julgamento da prestação de contas eleitorais de campanha de partidos e candidatos. Pesa também contra a utilização da AIJE como instrumento para apuração do ilícito nas cotas de gênero, o fato de que a lei não autoriza a utilização dessa ação para apuração de fraude, sendo esta natureza de ilícito atribuído pela constituição exclusivamente à AIME.

AAIME, por sua vez, tem algumas contraindicações. A primeira diz respeito ao constante na jurisprudência dominante do TSE que entende que somente candidatos eleitos ou diplomados possuem legitimidade passiva para figurarem na ação, não sendo cabível a partido político ou federação figurar nesse polo³¹. Segundo, o fato de que o prazo decadencial da AIME é excessivamente curto para que se possa produzir prova robusta capaz de conduzir ao julgamento procedente do pedido, pois um dos grandes elementos de prova que poderia ser levado ao conhecimento do poder judiciário é a prestação de contas. Contudo, tal fato somente será apurado no

31 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Enunciado n.º 40 da Súmula do TSE. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-40>. Acesso em: 18 abril 2022.

juízo das contas de campanha dos candidatos não eleitos e dos partidos políticos, o qual, diferentemente das contas eleitorais de candidatos eleitos, não tem prazo definido na legislação para que aconteça, sendo comum tais processos durarem até mais de um ano para seu julgamento. Na prática, as contas que interessam são justamente das candidatas não eleitas, pois, se eleitas, fraude não haverá. Sendo assim, torna-se demais penoso produzir prova robusta contra eventual prática de fraude no atendimento da cota de gênero em apenas 15 (quinze) dias contados da diplomação.

O ato fraudulento, de fato, se encaixaria no quanto disposto no artigo 179³² do Código Civil, porém, por impedimento legislativo, não se pode utilizar aqui a teoria do diálogo das fontes e aplicá-lo, inclusive quanto ao seu prazo de decadência residual de 2 anos (o que seria o ideal pelas circunstâncias de produção de prova já relatadas), pois o prazo decadencial máximo em ações eleitorais que visam cassação do diploma de mandato está na AIME, bem como o Código Eleitoral, em seu artigo 22, I, j³³, somente admite ação rescisória (instrumento que poderia desconstituir a sentença do DRAP) contra decisão do TSE, em matéria de inelegibilidade. Somando-se a isto, existe o fato de que não há, na legislação eleitoral, qualquer tipo de ação que desconstitua mandatos ou diplomas além da AIJE, AIME ou do Recurso contra Expedição de Diploma. Não fosse a vedação legislativa, poder-se-ia utilizar o referido artigo do Código Civil e aplicar o seu prazo decadencial para a propositura de ação anulatória do DRAP, com consequente cassação de mandato ou diploma, com eventual direito dos candidatos cassados que não participaram do ato fraudulento de intentarem ação indenizatória na justiça comum contra o partido (e possibilidade de, nesta, requerer a desconsideração da personalidade jurídica) com pedido de indenização por lucros cessantes (subsídios que deixaria de receber em razão da perda do mandato por fraude que não

32 Art. 179. Quando a lei dispuser que determinado ato é anulável, sem estabelecer prazo para pleitear-se a anulação, será este de dois anos, a contar da data da conclusão do ato. (BRASIL. *Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 24 Março 2022.)

33 Art. 22. Compete ao Tribunal Superior:

I – processar e julgar originariamente:

j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro do prazo de cento e vinte dias de decisão irrecurável, *possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado*; (BRASIL. *Lei n. 4.737, 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 22 Março 2022.)

praticou), bem como danos emergentes (referentes aos gastos de campanha), além de outras indenizações cabíveis. Tais medidas, com certeza, contribuiriam sobremaneira para o desencorajamento de prática de fraude dessa natureza.

Também não caberia falar em assistência simples em ambas as ações, visto que, conforme leciona Fredie Didier Júnior, “*Na assistência simples, o terceiro ingressa no feito afirmando-se titular da relação jurídica conexa àquela que está sendo discutida.*”³⁴E, na apuração de eventual fraude no preenchimento de cota de gênero, tanto o ato que se diz ilícito foi do partido, quanto o mandato parlamentar a este pertence, não havendo discussão de relação conexa da qual o partido seja titular, mas sim a relação em si é de titularidade do partido.

Candidaturas fictícias geram consequências diversas, pois candidatas indicadas sem seu conhecimento ou/e sem sua real vontade de concorrer, além da fraude indesejada no processo eleitoral, favorecem candidatos homens que, recebendo todos os recursos e atenção dos partidos políticos, irão disputar as eleições em situação de vantagem³⁵ e refletem na pouca representatividade feminina nos parlamentos, um verdadeiro descompasso em relação à composição da população brasileira.

Tecidas as considerações iniciais sobre o tema, trazemos o questionamento sobre qual mecanismo judicial existe para sancionar os partidos políticos envolvidos nesse grande esquema de candidaturas femininas fictícias.

Considerando que a AIJE e AIME só podem ter como polo passivo pessoas físicas, identificamos algumas possíveis soluções.

A primeira, e talvez mais direta solução, seria a criação de uma ação eleitoral própria para julgar os ilícitos afetos à fraude nas cotas de gênero, oportunizando a participação dos partidos políticos no polo passivo, incluindo sanções que pudessem ser aplicadas a pessoas jurídicas, como a comumente usada suspensão de repasse de cota do fundo partidário e/ou de financiamento de campanha, bem como a suspensão de anotação do órgão partidário. Todavia, a

34 DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*, v. 1. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2019. 565 p.

35 PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. *BBC News Brasil*, Londres, 8 março 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 18 Março 2022.

criação legislativa demanda tempo e interesse latente do Congresso Nacional, requisitos que dificultam sua concretização.

A segunda opção seria a alteração legislativa dos legitimados passivos da AIJE ou/e AIME, incluindo a possibilidade de inserção de pessoas jurídicas como parte. As preditas ações se manteriam como aptas ao julgamento das fraudes de gênero, mas aumentaria o rol de legitimados passivos. No mesmo sentido, a sua concretização gera entraves no próprio Congresso Nacional, contudo, talvez menores que a criação de um novo instituto processual.

A terceira possibilidade seria utilizar ações de natureza processual cível, permitindo, assim, a inserção do partido político como parte passiva da demanda.

3. DIFICULDADES NO DEFERIMENTO DAS AÇÕES QUE QUESTIONAM FRAUDE NAS COTAS DE GÊNERO

Ultrapassadas as questões que envolvem o instituto processual adequado para questionar possíveis fraudes nas cotas de gênero, outro ponto que merece tratamento diz respeito aos requisitos necessários à identificação do caso como de burla à legislação eleitoral.

Inicialmente, conforme já pontuado, o TSE entendeu que as ações aptas à análise de fraudes às cotas de gênero são a AIJE e a AIME. Não existe, contudo, entendimento pacífico sobre quais condutas/indícios são capazes de caracterizar determinado registro de candidatura como fraudulento.

Apesar de parecer inicialmente óbvio, o fato é que a burla às cotas de gênero no registro de candidatura não consegue ser aferida no registro de candidatura em si. Mais elementos são primordiais para que a tentativa/concretude das candidaturas fictícias seja identificada de forma sólida³⁶.

Neste sentido, alguns elementos nos parecem importantes: quantidade nula ou ínfima de votos das candidatas; existência de parentesco/amizade com os outros candidatos do sexo masculino para o mesmo cargo, sem registro de quaisquer animosidades entre eles; pedido de votos para outro candidato que dispute o mesmo

36 VITAL, Danilo; VALENTE, Fernanda. Fraude por cota de gênero entra na mira do TSE para as eleições municipais. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 15 agosto 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-15/fraude-cota-genero-vira-desafio-tse-2020>. Acesso em: 01 Março 2022.

cargo da candidata dita laranja; inexistência ou número insignificante de atos de propaganda durante a campanha eleitoral; falta de movimentação financeira das contas de campanha; ausência ou insignificância de gastos eleitorais voltados às candidatas; não apresentação de contas eleitorais; carência de destinação de recursos do fundo partidário e de financiamento de campanha a candidaturas femininas na proporção das candidaturas efetivamente requeridas e deferidas, excetuadas as eventuais desistências; entre outros pontos que devem ser analisados caso a caso.

O que se tem visto nos processos eleitorais é uma ausência de critérios mais coesos e precisos que possam influenciar objetivamente as decisões do Judiciário Eleitoral. Muito pelo contrário, acreditamos que existe certo receio de decisões procedentes em casos de fraudes eleitorais, talvez até pela importante consequência de cassação dos mandatos eletivos da chapa questionada na ação.

Sob o argumento da ausência de provas robustas que comprovem os fatos narrados ou da inexistência de lastro probatório que embase a intencionalidade do elemento subjetivo dos representados na imputação da conduta fraudulenta, as ações de investigação judicial eleitoral tendem sempre ao desprovimento, mantendo-se a desigualdade de gênero como regra.

4. CONCLUSÃO

Como pode ser observado no presente artigo, defendemos a necessidade de combate à burla nas cotas de gênero para os cargos proporcionais; todavia, inexistente mecanismo judicial apto a discutir em juízo tamanha mácula aos novos regramentos legais que buscam minimizar as desigualdades entre homens e mulheres na disputa eleitoral.

A problemática em torno da inexistência de instrumento processual para disciplinar todo o procedimento de apuração e julgamento de suspeitas de fraude nas cotas eleitorais vai muito além de um déficit legislativo. Há que se ponderar que a ausência de ação específica para tanto pode comprometer a efetividade do regramento legal que condena a inserção de candidaturas laranja e desequilibram a disputa de mulheres na busca da real assunção em cargos públicos.

Utilizar de instrumentos processuais atualmente vigentes, mas que não permitem a participação do partido político, principal ator envolvendo a inclusão de candidaturas fictícias, representa retirar do ilícito eleitoral o pólo passivo necessário na demanda, gerando, inclusive, subterfúgios amplos para reiteradas improcedências das impugnações no âmbito da justiça eleitoral.

A atual sistemática do processo eleitoral, aliada aos prazos exíguos para propositura das ações permitidas para combate às burlas na cota de gênero, gera uma proteção insuficiente à necessária busca do direito à igualdade das mulheres na assunção de cargos políticos eletivos no Brasil.

Conforme já delineado neste artigo, a solução ideal para o efetivo cumprimento das atuais cotas eleitorais de gênero para os cargos proporcionais na disputa eleitoral seria sim a criação de um instituto próprio para discussão de eventuais suspeitas de fraude em juízo. Cabe assinalar, todavia, que o ideal processual proposto se refere tão somente ao cumprimento da regra constante no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei n. 9.504/1997, “§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.³⁷

O Brasil, composto majoritariamente por mulheres³⁸, não se vê representado por figuras femininas nos espaços de poder. Neste sentido, para além do preenchimento de cotas nos pedidos de registro de candidatura, a discussão da representatividade feminina deve alcançar também a reserva de cadeiras legislativas para as mulheres, garantindo, assim, a efetiva presença feminina no parlamento brasileiro.

37 BRASIL. *Lei n. 9504, 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em

38 NOTÍCIAS TSE (Tribunal Superior Eleitoral). *Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro*. Brasília, DF, 6 Mar. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: 25 Março 2022.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil, *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/12035/11312%20>. Acesso em: 20 Março 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 24 Março 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 97, 4 de outubro de 2017*. Altera a Constituição federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 25 Março 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Enunciado n.º 40 da Súmula do TSE. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-40>. Acesso em: 18 abril 2022.

BRASIL. *Lei n. 4.737, 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 22 Março 2022.

BRASIL. *Lei Complementar n. 64, 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 21 Março 2022.

BRASIL. *Lei n. 9100, 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: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 20 Março 2022.

BRASIL. *Lei n. 9504, 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 29 Maio 2022.

BRASIL. *Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 24 Março 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 24 Março 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Eleitoral Especial nº 232*. Agravo interno. Recurso especial. Eleições 2016. Vereadores. Ação de impugnação de mandato eletivo (aime). Art. 14, § 10, da cf/88. Fraude à cota de gênero. Art. 10, § 3º, da lei 9.504/97. Litisconsórcio passivo necessário. Exigível apenas entre os eleitos. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Diário da Justiça Eletrônico 08 março 2021. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=232&relator=luis felipe salomao>. Acesso em: 15 abril 2022.

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. *Resolução n. 23.609/2019, 18 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 Março 2022.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*, v. 1. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2019. 565 p.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*, v. 2. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2022. p. 581-656.

MACEDO, Elaine Harzheim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisprudencial. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 41, n. 133, março de 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11430/2/A_cota_de_genero_no_processo_eleitoral_como_acao_afirmativa_na_concretizacao_de_direitos_fundamentais_politicos.pdf. Acesso em: 17 Março 2022.

MACHADO, Amanda Bretas. A Fraude nas cotas de gênero: análise do julgamento do respe 19.932-PI e suas implicações jurídicas. *Revista Populus*, Salvador, n.10, p. 13-32, jan./jun. 2021. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/16113/mod_label/intro/AMANDA-revisado.pdf. Acesso em: 15 Abril 2022.

MATO GROSSO. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral Nº 0000002-32.2017.6.11.0010 – Rondonópolis – Mato Grosso. Agravo Interno. Recurso Especial. Eleições 2016. Vereadores. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (Aime). Art. 14, § 10, da CF/88. Fraude À Cota de Gênero. Art. 10, § 3º, Da Lei 9.504/97. Litisconsórcio Passivo Necessário. Exigível apenas entre os eleitos. Decadência. Afastada. Retorno Dos Autos. Negativa de Provisão.*

NOTÍCIAS TSE (Tribunal Superior Eleitoral). *Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro*. Brasília, DF, 6 Mar. 2018. Disponível

em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: 25 Março 2022.

OLIVEIRA, João Paulo. Fraude na cota de gêneros e ação de impugnação ao mandato eletivo: um estudo da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. *Revista Populus*, Salvador, n.7, p. 143-162, jul./dez. 2019. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/13249/mod_label/intro/artigo%208%20-%20Jo%C3%A3o%20Paulo%20Oliveira%20-%20143-162.pdf Acesso em: 19 Março 2022.

PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. *BBC News Brasil*, Londres, 8 março 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>. Acesso em: 18 Março 2022.

PORCARO, Nicole Gondim. Paridade de gênero na política: aprofundamento da democracia e realização dos direitos fundamentais da mulher. *Revista Populus*, Salvador, n.6, p. 135-160, jun./dez. 2019. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/13622/mod_resource/content/1/revista%20populus%20vol%206%20jun%202019.pdf. Acesso em: 21 Março 2022.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. Niterói, Ed. Impetus, 2019. p. 487-495, 740-745.

SILVA, Salete Maria da. Contribuições para a incorporação da perspectiva de gênero no parlamento. *Interfaces Científicas–Direito*, Aracaju, v.3, n.2, p. 29-42, fev 2015. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/2110/1094>. Acesso em: 22 Março 2022.

VITAL, Danilo; VALENTE, Fernanda. Fraude por cota de gênero entra na mira do TSE para as eleições municipais. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 15 agosto 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-15/fraude-cota-genero-vira-desafio-tse-2020>. Acesso em: 01 Março 2022.

WRIGHT, Sonia Jay. Os desafios da representação política das mulheres *In: WRIGHT, Sonia Jay. Estratégias de inclusão das mulheres na política institucional: a opinião parlamentar estadual do Nordeste (legislaturas de 2003/2007 e 2007/2011)*. 2009. Tese de doutorado. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2009, pp. 28-42. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp151851.pdf>. Acesso em: 15 Março 2022.

DEMOCRACIA E SUFRÁGIO NA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO BRASIL

DEMOCRACY AND SUFFERING IN BRAZIL'S CONSTITUTIONAL EVOLUTION

Rafael Barretto*

RESUMO

Este artigo traz uma abordagem sobre democracia e sufrágio na evolução constitucional do Brasil, tratando algumas questões sobre democracia e sobre importantes aspectos do direito ao sufrágio. Analisa o direito ao sufrágio em cada uma das Constituições brasileiras ao longo da história, refletindo sobre a existência de *deficit* democrático em cada ordem constitucional brasileira. Ao longo do texto, procura-se demonstrar que todas as Constituições brasileiras apresentam um *deficit* de democracia no tocante à conformação jurídica do direito de sufrágio.

Palavras-chave: democracia; sufrágio; restrições arbitrárias, *déficit*; Constituições do Brasil.

ABSTRACT

This article brings an approach to democracy and suffrage in the constitutional evolution of Brazil, addressing some questions about democracy and about important aspects of the right to suffrage. Analyzes the right to suffrage in each of the Brazilian Constitutions, reflecting on the existence of a democratic deficit in each Brazilian constitutional order. Through the text, we try to demonstrate that all Brazilian Constitutions present a deficit of democracy with regard to the legal conformation of the right to suffrage.

Keywords: democracy; suffrage; arbitrary restrictions; deficit; Constitutions of Brazil.

*Pai de Maria. Mestre em Direito Público. Pós-graduado em Processo Civil. Professor. Autor de livros jurídicos. Assessor Especial do Procurador-Geral da República para questões constitucionais junto ao Supremo Tribunal Federal. Advogado licenciado. Ex-Conselheiro da OAB/Ba. Ex-Diretor do Tribunal de Ética da OAB/BA. Ex-membro da Câmara de Prerrogativas da OAB/BA. Ex-Procurador-Geral de Município.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No presente artigo, fazemos uma abordagem sobre democracia e sufrágio na evolução constitucional do Brasil.

Iniciamos trazendo algumas questões sobre democracia, com noções conceituais, variações históricas e elementos constitutivos, e defendemos que o sufrágio universal é elemento constitutivo da democracia.

Em seguida, estudamos importantes aspectos do direito ao sufrágio, como sua definição, elementos característicos e variações.

Após, analisamos o direito ao sufrágio em cada uma das Constituições brasileiras, e refletimos sobre a existência de déficit democrático em cada ordem constitucional brasileira.

2 DEMOCRACIA

Democracia é uma palavra de origem grega, que, etimologicamente, vem da junção de *demos* com *kratia*, significando governo do povo, poder do povo.

Democracia, enquanto objeto de estudo da Ciência Política, suscita variadas análises e reflexões. Podemos defini-la, sinteticamente, como regime político no qual a titularidade do poder é reconhecida ao povo.

A característica marcante da democracia, por certo, é o reconhecimento do povo como efetivo titular do poder. Nas célebres palavras de Abraham Lincoln, democracia é o “governo do povo, pelo povo e para o povo”.²

Paulo Bonavides defende que a democracia é um direito humano.³ Conforme seus ensinamentos, a democracia deixou de ser um mero regime político para se afirmar como um verdadeiro direito humano, de modo que as sociedades têm direito a serem governadas democraticamente.

Essa perspectiva é muito interessante e assertiva. Denota que regimes políticos autoritários, ainda existentes nos tempos atuais, são incompatíveis com os rumos tomados pela marcha histórica da

2 Essa definição remonta ao famoso “*Discurso de Gettysburg*”, proferido em 1863 por Abraham Lincoln, então presidente dos Estados Unidos, na cerimônia de dedicação do Cemitério Nacional de Gettysburg, na tarde do dia 19 de novembro de 1863, quatro meses depois da vitória na batalha de Gettysburg, decisiva para o resultado da Guerra de Secessão.

3 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

humanidade. Negar ao povo a titularidade do poder não seria mais uma opção política aceitável, pois violaria direito básico e essencial da comunidade, o direito de ter um governo democrático.

Nessa perspectiva, democracia não deve ser “uma” opção de regime político. Deve ser, necessariamente, “o” regime político adotado nos Estados, afastando-se toda e qualquer outra opção.

Aceitar essa premissa não implica definir a democracia como um regime ideal, quiçá perfeito. O regime democrático é instável, conflituoso e dotado de imperfeições. Apesar disso, as experiências históricas indicam que é a melhor opção e a única aceitável do ponto de vista dos direitos humanos. Como teria dito Winston Churchill, “a democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as outras que foram experimentadas ao longo da história”.⁴

Até chegar nos dias de hoje, qualificada como o único regime aceitável nos Estados Constitucionais, a democracia atravessou um longo percurso histórico, e, nessa caminhada, sua fisionomia, seu conteúdo e seus elementos constitutivos foram sendo ressignificados e ampliados.

A experiência histórica originária de democracia remonta à Grécia, mais precisamente a Atenas, “cidade-Estado grega” em que os cidadãos se reuniam na praça pública para deliberar sobre questões políticas, as questões de governo. Reunidos em *Ekklesia* na *Ágora*, os cidadãos decidiam os rumos da *Pólis*. É dizer, reunidos em assembleia (*Ekklesia*) na praça pública (*Ágora*, lugar de reunião), os cidadãos decidiam os rumos da cidade-estado (*Pólis*) e, dessa forma, o povo, democraticamente, governava-se.

Esse modelo era realizável porque a cidade-estado grega tinha diminuta extensão territorial e porque o conceito de cidadão ali era bem restritivo, abrangendo somente cerca de 5% da população ateniense. Apenas homens livres, filhos de pai e mãe ateniense, tinham a qualificação de cidadãos. A cidadania não alcançava mulheres, escravos e estrangeiros, que, assim, não participavam do processo de tomada de decisões políticas. Essas circunstâncias tornavam possível reunir “o povo” na praça pública para deliberar.

Com a ampliação da extensão territorial dos Estados, o alargamento do conceito de cidadão e o aumento da população nas

4 Em discurso proferido na Câmara dos Comuns em 1974, Winston Churchill, então primeiro-ministro inglês, fez essa observação sobre a democracia. A literalidade das palavras pode não ter sido exatamente essa, pois há registros com algumas variações, mas esse é o conteúdo da mensagem. Chama-se a atenção para o fato de a democracia ser um regime imperfeito, porém superior aos demais regimes experimentados.

sociedades, o modelo grego de democracia direta tornou-se de difícil realização. Como reunir milhares ou milhões de pessoas em praça pública para deliberar sobre qualquer questão? A democracia direta, com o povo governando de per si, passou a ser uma realidade quase utópica e, com isso, a democracia precisou se adaptar à nova realidade.

Ante esse novo cenário, a democracia mudou de fisionomia e assumiu a forma representativa, em que o governo é exercido por representantes escolhidos pelo povo. O poder continua pertencendo ao povo, mas o exercício do poder agora é atribuído a alguns poucos, escolhidos pelo próprio povo para cumprir a função de governar.

Assim, o “governo do povo” passa a ser o governo “dos representantes do povo” e, com isso, surgem questões fundamentais, como “quem pode ser representante do povo”, “quais os limites de atuação dos representantes do povo”, e “quem pode escolher os representantes do povo”.

A questão sobre quem pode ser representante do povo diz respeito ao direito de candidatura, a definir quem pode ser candidato à representação política. A questão sobre os limites de atuação dos representantes do povo diz respeito aos limites do mandato representativo e à natureza jurídica do mandato. A questão sobre quem pode escolher os representantes do povo relaciona-se diretamente com a titularidade do direito ao sufrágio, que é o ponto de recorte deste nosso artigo.

A democracia representativa liga-se, umbilicalmente, ao direito de sufrágio. Para que o governo seja um governo de representantes “escolhidos pelo povo”, é preciso que a titularidade do direito de sufrágio seja a mais ampla possível, sob pena de reduzir a cidadania, negar a participação do povo e, com isso, negar a base da democracia.

Assim, estudar a titularidade do direito ao sufrágio é questão essencial da democracia. A amplitude do sufrágio pode ser vista como parâmetro para aferir o estágio da democracia, cabendo refletir que se a titularidade do sufrágio não for ampla, dificilmente se poderá dizer que o regime político adotado é efetivamente democrático.

Sob essa perspectiva, a democracia ateniense, tida como matriz dos regimes democráticos, não poderia ser considerada

efetivamente uma democracia, pois apenas cerca de 5% da população participava do processo de tomada de decisões. No contexto do mundo atual, esse modelo não seria aceitável e não poderia ser um exemplo de democracia.

O sufrágio universal é elemento constitutivo da democracia. Meio essencial à realização da soberania popular, configura verdadeira condição de existência do regime democrático.

Norberto Bobbio, na obra *Liberalismo e Democracia*, afirma que:

O único modo de tornar possível o exercício da soberania popular é atribuindo ao maior número de cidadãos o direito de participar direta e indiretamente na tomada das decisões coletivas; em outras palavras, é a maior extensão dos direitos políticos até o limite último do sufrágio universal masculino e feminino, salvo as restrições à idade (que, em geral, coincidem com a maioria).⁵

Parece-nos que Robert Dahl em seus estudos sobre a democracia, ao refletir sobre a cidadania inclusiva⁶, também identifica o sufrágio universal como elemento qualificador da democracia. Ele pesquisa o que seria necessário para quem um país seja democraticamente governado e propõe que a democracia em grande escala – que é a democracia do mundo atual – exige as seguintes instituições políticas⁷:

1. Funcionários eleitos;
2. Eleições livres, justas e frequentes;
3. Liberdade de expressão;
4. Fontes de informações diversificadas;
5. Autonomia para as associações;
6. Cidadania inclusiva.

Ao discorrer sobre a cidadania inclusiva, o autor defende que:

A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas.⁸

5 BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Edipro, 2017. p. 65.

6 DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. 2. reimpr. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2016. p. 99.

7 Ibidem, p. 99.

8 DAHL, op. cit., p. 100.

Certamente, sufrágio universal é elemento constitutivo da democracia representativa. Democracia pressupõe o direito de escolher os governantes. Representação política sem um amplo colégio de eleitores não há de ser considerada democrática.

3 SUFRÁGIO

Sufrágio é o direito pelo qual o cidadão manifesta sua escolha política, votando no candidato de sua preferência.

É comum referir-se ao direito de sufrágio como “direito de voto”, mas, tecnicamente, sufrágio e voto não significam a mesma coisa. Sufrágio é o direito de manifestar a escolha política. Voto é o ato que materializa o exercício desse direito. Mediante o ato de votar, o cidadão exercer o direito de sufrágio.

O direito ao sufrágio é um direito político, ou seja, é um direito de participação na vida do Estado. Trata-se do direito de fazer parte do governo mediante a escolha dos governantes.

Os direitos políticos configuram uma das primeiras conquistas da humanidade no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. Junto aos direitos civis, integram os direitos de primeira geração (ou dimensão).

O direito ao sufrágio é um direito fundamental e humano, ou seja, é um direito reconhecido nas Constituições e nos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos. Está previsto na Constituição brasileira⁹, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXI)¹⁰, no Pacto Internacional dos Direitos civis e Políticos (art. 25)¹¹, na Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 23)¹², na Convenção Europeia

9 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

10 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 07 jun. 2022.

11 BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 30 maio 2022.

12 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de direitos 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: 07 jun. 2022.

de Direitos Humanos (art. 3º do Protocolo Adicional n. 1)¹³ e na Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos (art. 13)¹⁴.

Apesar de ser um direito essencial, o direito de sufrágio não é titularizado por todas as pessoas, mas apenas por aqueles que cumpram os requisitos estabelecidos no Ordenamento Jurídico e obtenham a qualificação jurídica de eleitor.

O ordenamento jurídico pode restringir a titularidade do direito, excluindo algumas pessoas do universo de eleitores, mas é preciso que as restrições estabelecidas sejam razoáveis e não arbitrárias.

Em exemplo, é razoável definir que crianças não possam votar, pois são indivíduos que ainda não têm capacidade racional de gerir suas próprias vidas e, por esse motivo, é coerente que não sejam habilitadas a votar e escolher os governantes.

De outro modo, não é razoável negar às mulheres o direito de votar. Não há fundamento idôneo que justifique essa restrição. A negativa do voto às mulheres, que vigorou no Brasil durante um período, tinha como fundamento as falsas ideias de que as mulheres seriam inferiores aos homens e não teriam capacidade de tomar decisões políticas. Esses fundamentos são inidôneos, não há racionalidade neles e, assim, a restrição é discriminatória e arbitrária.

A partir dos critérios adotados no ordenamento jurídico para definição do eleitorado, o sufrágio pode ser classificado em restrito ou universal. Será restrito, quando os critérios utilizados para definir o eleitorado encerrem uma discriminação arbitrária e atentatória da dignidade humana, como no caso de negativa de voto às mulheres. Será universal, quando os critérios adotados para definir o eleitorado sejam razoáveis, não arbitrários e não atentem contra a dignidade humana.

Sufrágio universal não significa que todas as pessoas podem votar. Significa apenas que os critérios estabelecidos para definir que um indivíduo não pode integrar o colégio de eleitores são critérios razoáveis e justificados, que não configuram discriminação arbitrária.

13 TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS DO HOMEM. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Com as modificações introduzidas pelos Protocolos nos 11, 14 e 15; acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos nos 4, 6, 7, 12, 13 e 16. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf. Acesso em: 07 jun. 2022.

14 ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. Aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 07 jun. 2022.

Assim, mesmo no sufrágio universal, nem todo mundo vota. Mas aqui, diferentemente do sufrágio restrito, há razoabilidade nas escolhas adotadas no ordenamento jurídico para definir o colégio de eleitores.

Numa perspectiva democrática, o colégio de eleitores deve ser o mais amplo possível, de modo a contemplar a maior “parte do povo”. No pensamento de Norberto Bobbio, na obra *Liberalismo e Democracia*¹⁵, o sufrágio universal somente deve admitir restrições quanto à idade. Nessa perspectiva, a adoção de qualquer outro fundamento para restringir o direito de votar seria arbitrária e configuraria sufrágio restrito.

O sufrágio restrito pode ser pautado em diferentes critérios, todos inaceitáveis do ponto de vista da dignidade humana, por configurarem discriminação arbitrária. São exemplos de sufrágio restrito o sufrágio censitário, o sufrágio capacitário, o sufrágio masculino e o sufrágio racial.

No sufrágio censitário, apenas os indivíduos que tenham uma condição econômica mínima são admitidos a votar. Exige-se do eleitor um padrão de riqueza; quem não tiver o padrão, não pode votar e, assim, não participa do processo de escolha dos governantes.

Esse critério viola a dignidade humana. Adota-se a premissa de que a capacidade de escolher os governantes passa pela condição econômica do indivíduo. A premissa é equivocada, arbitrária e discriminatória. Riqueza não indica sabedoria, nem capacidade de tomar escolhas acertadas. Escolhas políticas sábias não guardam relação com a riqueza da pessoa. O critério desconsidera ainda que todos são destinatários das prestações estatais, qualquer que seja a condição econômica, de modo que todos, inclusive pobres e miseráveis, devem ter o mesmo direito de votar para escolher os governantes.

No sufrágio capacitário, o direito de votar é reconhecido apenas aos indivíduos que têm determinado nível de instrução. Adota-se a premissa de que as pessoas que não têm o nível de instrução exigido não teriam capacidade intelectual para escolher os governantes.

Esse critério também viola a dignidade humana. A premissa de que a capacidade de escolher os governantes passa pela condição

15 BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Edipro, 2017. p. 65.

intelectual do indivíduo é equivocada, arbitrária e discriminatória. Instrução não indica sabedoria, nem é certeza de fazer escolhas políticas acertadas. A capacidade de fazer escolhas políticas acertadas não guarda relação com o padrão intelectual. Pessoas de menor instrução, inclusive os analfabetos, são igualmente destinatárias das prestações estatais e, portanto, devem ter o mesmo direito de votar para escolher os governantes que as pessoas “ditas cultas”.

No sufrágio masculino, apenas os homens têm o direito de votar. Adota-se a premissa de que a mulher não teria capacidade de participar da vida política. Historicamente, alguns fundamentos foram utilizados para negar às mulheres o direito de votar, todos atentatórios à dignidade humana.

A título ilustrativo, a Constituinte brasileira de 1890/1891 debateu a questão do voto feminino e não reconheceu às mulheres o direito de votar.¹⁶ Dentre os fundamentos adotados na Constituinte para negar o voto feminino, ressaltou a ideia de que a mulher não teria capacidade para atuar na vida pública e na vida política e a ideia de que o voto feminino poderia desagregar a família e degradar a figura da mulher, por retirá-la de sua missão doméstica de cuidar do lar e dos filhos.

Para ilustrar o disparate, eis as palavras proferidas pelo Deputado Constituinte Moniz Freire, em discurso proferido durante os debates parlamentares sobre o tema, registrados nos Anais da Constituinte:

Mas, não devo concluir, Sr. Presidente, sem ocupar-me, no desenvolvimento desta matéria, com a idéia manifestada por illustres membros do Congresso, de estender o voto até as mulheres.

Com o maior respeito, que devo aos auctores de semelhante idéa e áqueles que a adoptam, devo declarar, Sr. Presidente, que essa aspiração se me afigura immoral e anarchica (*Não apoiados*); porque, no dia em que a convertessemos em lei pelo voto do Congresso, teríamos decretado a dissolução da família brasileira (*Não apoiados*).

Senhores, a sociedade humana não está assim constituida por acaso, nem por convenções que possam ser arbitrariamente modificadas.

Nesse cyclo immenso de gerações que foram a continuidade na vida da Humanidade, a mulher teve sempre, e cada vez

16 BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1926]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

mais, a função que lhe é própria como typo espontanea de supremacia da sociabilidade.

Ora, querer desviar o espirito feminil desse dever, dessa função, que é a base de toda a organização social, cujo primeiro gráo é a família, para leval-o ao atrito das emulações praticas, no exercício de funções públicas, é decretar a concurrencia dos sexos nas relações da vida activa, nullificar esses laços sagrados da familia, que se formam em torno da vida puramente domestica da mulher, e corromper a fonte preciosa de moralidade e de sociabilidade, que ella mais directamente representa, demandando como condição de pureza a sua abstenção completa da vida pratica.

[...] O homem é, pela sua superioridade de character, votado, principalmente, ás labutações da vida activa; a mulher, pela sua superioridade de affectos, tem na vida domestica o seu destino a realizar.

Confundir esses principios seria desorganizar a familia e a sociedade; porque é exactamente pela sua condição domestica, ao abrigo da necessidade de exercer activamente as qualidades praticas do character, que a natureza moral da mulher pode desenvolver-se atravez todas as civilizações; e si se imaginasse um instante na vida da Humanidade em que essa base orgânica da vida social se interrompesse, nós degradariamos, passo a passo, para as especies animaes inferiores, a começar pela dissolução da família, que assenta, essencialmente, sobre esse bellissimo fundamento – a influencia moral exercida pelo sexo feminino.¹⁷

Os argumentos utilizados para negar o voto feminino são esdrúxulos. A negativa de voto feminino viola a dignidade humana e configura discriminação arbitrária, baseada em premissas destituídas de fundamento racional. Capacidade de participar das questões políticas não depende do gênero ou sexo da pessoa. As mulheres têm a mesma capacidade que os homens de fazer escolhas políticas e, portanto, devem ter o mesmo direito de votar para os governantes.

No sufrágio racial, a condição de eleitor depende da raça da pessoa, de sua origem étnica. Esse tipo de sufrágio é utilizado especialmente para segregar brancos e negros. Nega-se aos negros o direito de votar, ao fundamento de que os negros não seriam cidadãos e não poderiam participar das questões políticas.

A segregação racial, em qualquer plano, viola a dignidade humana. Toda e qualquer tese de superioridade ou inferioridade baseada em raça é irracional e destituída de fundamento. O sufrágio

17 CONGRESSO CONSTITUINTE DA REPÚBLICA, 1890, Rio de Janeiro. *Anais* [...]. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1926. v. 2. p. 456-457. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1890/1890%20Livro%202.pdf. Acesso em: 08 jun. 2022.

racial configura discriminação arbitrária. A capacidade de participar das questões políticas não depende da raça, havendo de se reconhecer a brancos, negros e aos demais o direito de votar na escolha dos governantes.

Como se infere, todas as formas de sufrágio restrito são incompatíveis com a dignidade humana. Discriminam as pessoas sem fundamento idôneo. Configuram medidas arbitrárias e, portanto, devem ser rejeitadas.

Sufrágio restrito não é compatível com a democracia. O único sufrágio harmonizável com a democracia é o sufrágio universal. Sem a consagração do sufrágio universal, o regime representativo não tem legitimidade democrática.

Essa compreensão aqui trazida não é nova. Foi proclamada já em 1890, por um deputado constituinte, durante os debates do Congresso Constituinte que elaborou a primeira constituição republicana do Brasil, a de 1891.¹⁸

Em sessão realizada em 30 de dezembro de 1890, o Deputado Constituinte César Zama, defensor do sufrágio universal, e pioneiro na defesa do voto feminino no Brasil, pronunciou as seguintes palavras, que permanecem atuais:

O sufrágio universal é a soberania nacional em ação: só por meio dele essa soberania se pode exercer. Fora daí, só conseguiremos mistificações, quaisquer que sejam as combinações que imaginarmos. Sem a aplicação leal do sufrágio universal, o princípio, o dogma da soberania popular, será mutilado, porque o sufrágio universal é ao mesmo tempo o seu agente e a sua garantia.

Afastando-o, ou introduzindo intermediários no processo eleitoral, que deve ocorrer por conta direta e imediata responsabilidade e vontade do eleitor, além de embarçarmos a educação cívica dos nossos concidadãos, nós jamais chegaremos a organizar governo legítimo: quando muito teremos oligarquias, que poderão ser inteligentes, honestas e patriotas, mas não realizaremos, jamais, a democracia, como a compreendem os republicanos sinceros e convictos. Desenganemo-nos, senhores; enquanto no seio da nossa sociedade houver classes excluídas do direito de voto, a obediência dessas classes às nossas deliberações será sempre ato de submissão, e muitas vezes verdadeiro constrangimento, e não a consequência necessária de sua liberdade.¹⁹

18 BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1926]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

19 CONGRESSO CONSTITUINTE DA REPUBLICA, 1890, Rio de Janeiro. *Anais* [...]. Rio de Janeiro:

Assim, temos que apenas o sufrágio universal é aceitável na democracia, e, por isso, o Estado Constitucional deve, ao longo do tempo, consagrar essa modalidade de sufrágio. Mas, como veremos a seguir, as sucessivas Constituições brasileiras nem sempre estabeleceram dessa forma.

4 SUFRÁGIO NA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO BRASIL

4.1 CONSTITUIÇÃO DE 1824

A primeira Constituição brasileira data de 25 de março de 1824. Foi outorgada pelo então imperador Dom Pedro I. Adotava a monarquia hereditária como forma de governo e, portanto, não havia eleição para o governante maior do Estado. Entretanto, havia eleição para deputados, senadores e membros dos Conselhos Gerais. O tema das eleições foi disciplinado nos arts. 90 a 97²⁰ e o colégio de eleitores foi definido nos arts. 91, 92 e 94.

Eis o teor dos preceitos constitucionais:

Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias

I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos.

II. Os Estrangeiros naturalizados.

Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Comunidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.”

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

Câmara dos Deputados, 1924. v. 1. p. 1085. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1890/1890%20Livro%201.pdf. Acesso em: 08 jun. 2022.

20 BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brazil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1841]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

- I. Os que não tiverem de renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.
- II. Os Libertos.
- III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

Apesar de não haver previsão constitucional expressa, mulheres também eram excluídas de votar, pois vigorava, naquela época, a concepção de que mulheres não podiam participar da vida política.

A análise dos dispositivos constitucionais evidencia a adoção do sufrágio restrito. A exclusão de empregados, de religiosos, dos que não tinham uma renda financeira anual mínima e das mulheres, do colégio de eleitores, configura discriminação arbitrária, desprovida de fundamento idôneo.

A condição de serviçal não deve retirar de ninguém o direito de votar. Da mesma forma, a condição de religioso não pode ser fator impeditivo ao voto. Ademais, adotou-se sufrágio censitário e sufrágio masculino. Todas essas restrições discriminam as pessoas. Aos olhares de hoje, nenhuma dessas restrições é aceitável. Configuram discriminações arbitrárias.

Nessa perspectiva, o regime político vigente em 1824 não pode ser considerado um regime democrático, e, efetivamente, não o era, pois se adotava como forma de governo a monarquia imperial.

4.2 CONSTITUIÇÃO DE 1891

A segunda Constituição brasileira data de 24 de fevereiro de 1891. É a primeira constituição republicana do Brasil. A República tinha sido implantada um pouco antes, em 1889, pelo Decreto n. 1º, de 15 de novembro de 1889, que instalou o governo provisório.

À época, o governo imperial perdeu as condições materiais de sustentação. Os fatores reais de poder eram outros e se impuseram ante a monarquia já desgastada. Republicanos, civis e militares, assumem o poder e instala-se o governo provisório, sob a presidência do Marechal Deodoro da Fonseca, que liderou as tropas que destituíram D. Pedro II e proclamaram a República.

De imediato, o governo provisório providenciou a organização político-jurídica do regime. Em 3.12.1889 nomeou uma comissão para elaborar um projeto de Constituição. O projeto foi publicado em 22.6.1890.

No dia 15.09.1890 foi eleito o Congresso Constituinte, presidido por Prudente de Moraes, que posteriormente seria Presidente da República. Ficou estabelecida a proibição de qualquer interferência do governo nos trabalhos constituintes e firmado compromisso pela adoção da República e da Federação. Em 24.02.1891 é promulgada a nova Constituição do Brasil.

O preâmbulo do texto constitucional indica que os representantes do povo brasileiro estavam reunidos em Congresso Constituinte para organizar um regime livre e democrático. Entretanto, como veremos, o sufrágio adotado não foi o sufrágio universal.

A definição da titularidade do direito de sufrágio foi objeto de amplos debates no Congresso Constituinte, especialmente a questão do voto feminino. Como já registramos, o deputado César Zama foi defensor do sufrágio universal e pioneiro na defesa do voto feminino no Brasil, mas, ao final, suas propostas não foram acolhidas pela Assembleia.

A titularidade do direito de sufrágio foi definida no art. 70 da Constituição, que teve o seguinte teor:

Art. 70. São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

1º) os mendigos;

2º) os analfabetos;

3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.

§ 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.²¹

Apesar de não estar expresso no texto constitucional, a Constituição de 1891²² também não reconheceu o voto feminino. Como já registramos, apesar dos debates vigorosos no Congresso Constituinte, prevaleceu a tese de que mulheres não podiam participar da vida política.

21 BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1926]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

22 BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1926]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

A leitura dos dispositivos constitucionais evidencia a adoção do sufrágio restrito. Foram excluídos de votar os mendigos, os analfabetos, alguns militares, religiosos e as mulheres, denotando o acolhimento do sufrágio censitário (mendigos), do sufrágio capacitário (analfabetos) e do sufrágio masculino.

Aos olhares de hoje, as discriminações feitas na Constituição de 1891 são arbitrárias. Não se justifica que mendigos, analfabetos, militares, religiosos e mulheres sejam excluídos do direito de votar. São discriminações que não possuem fundamento idôneo e violam a dignidade humana.

Em relação aos mendigos, chama atenção o fato de que a Constituição “olhou” para essas pessoas vulneráveis não para lhes dedicar proteção especial, reconhecê-los como indivíduos que precisam do acolhimento estatal para ter a dignidade humana minimamente concretizar, mas para abjurá-los ainda mais, negando-lhes o exercício da cidadania política.

Na mesma esteira foi feito em relação aos analfabetos. O constituinte poderia ter acolhido os analfabetos, como pessoas vulneráveis que precisam do agir estatal, no sentido de alfabetizá-los, mas, diversamente, a Constituição ocupou-se de negar-lhes o exercício da cidadania política, como se a participação política deles fosse prejudicial à escolha dos governantes.

Quanto aos militares, o fato de um indivíduo exercer atividade militar não deve lhe retirar a cidadania política. O militar deve ter o mesmo direito de votar para escolher os governantes que os civis têm.

Assim, cabe refletir que a Constituição de 1891, mesmo tendo pretendido organizar um regime livre e democrático, apresenta déficit de democracia, pois não adotou o sufrágio universal.

Essa constatação não desnatura o fato de que, à época, a Constituição de 1891 representou um avanço democrático para o País, pois suplantou o regime imperial, que concentrava poderes nas mãos do Imperador. Houve avanço democrático, mas, para se ter efetivamente uma democracia, nos termos concebidos atualmente, seria preciso avançar ainda mais.

4.3 CONSTITUIÇÃO DE 1934

A terceira Constituição brasileira é de 16 de julho de 1934. É a segunda constituição republicana, a primeira a proclamar direitos sociais e a primeira da Era Vargas.

A Revolução de 1930 depôs o então Presidente Washington Luís e uma junta militar transmitiu o governo a Getúlio Vargas, líder maior da Revolução, que exerceria as funções governativas provisoriamente. Nos termos do Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1931²³, o governo provisório exerceria as funções de Poder Executivo e Poder Legislativo até que a Assembleia Nacional Constituinte estabelecesse a reorganização constitucional do país.

Em 1932 Getúlio decretou o Código Eleitoral, no qual instituiu a justiça eleitoral e estabeleceu o voto feminino. No mesmo ano de 1932, Getúlio marcou eleições para a Assembleia Constituinte, que elaboraria a Constituição de 1934.

A Constituição de 1934 previu expressamente o voto feminino, reafirmando o que estabelecido no Código Eleitoral. Apesar desse significativo avanço, a Constituição manteve algumas restrições ao direito de sufrágio constante da Constituição anterior, que reputamos arbitrárias. A matéria foi disciplinada no art. 108, de seguinte teor:

Art 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei.

Parágrafo único - Não se podem alistar eleitores:

- a) os que não saibam ler e escrever;
- b) as praças-de-pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial;
- c) os mendigos;
- d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos.²⁴

A leitura dos dispositivos constitucionais indica que houve avanços em relação à Constituição anterior, mas foi mantido um sufrágio restrito.

23 BRASIL. *Decreto nº. 19.398, de 11 de novembro de 1930*. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 jun. 2022.

24 BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1935]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

Quanto aos avanços, deixou de existir restrição ao voto por parte de religiosos e em relação às mulheres. Quanto ao sufrágio restrito, manteve-se a exclusão do voto em relação a mendigos, em relação a alguns militares e foi mantido o sufrágio capacitário. Apesar de o texto constitucional não mencionar expressamente os analfabetos, faz referência aos “que não saibam ler e escrever”, revelando ideia semelhante.

Não obstante todas essas restrições, o texto constitucional proclamou que o sufrágio ali estabelecido era universal.

O art. 23²⁵ previu que a Câmara dos Deputados seria composta de representantes eleitos mediante sufrágio universal. O art. 52, § 1^o²⁶, previu que o Presidente seria eleito por sufrágio universal. E o art. 89²⁷ previu que o Senado Federal seria composto por representantes eleitos pelo sufrágio universal.

Cabe refletir que o sufrágio adotado na Constituição 1934 era restrito. Apesar de o texto proclamar um sufrágio universal, foram estabelecidas discriminações arbitrárias. A exclusão de mendigos, analfabetos e militares do colégio de eleitores não tem fundamentação idônea. São discriminações que violam a dignidade humana, o que permite refletir que o regime adotado na Constituição de 1934 tinha um déficit de democracia.

4.4 CONSTITUIÇÃO DE 1937

A Constituição de 1937 é a quarta constituição brasileira. Data de 10 de novembro de 1937, é a terceira constituição republicana e segunda da Era Vargas. Resulta do golpe de Estado dado por Getúlio Vargas, que outorgou a carta constitucional, inaugurando o período histórico conhecido como “Ditadura do Estado Novo”.

Getúlio Vargas enfrentou oposição política desde que assumiu o governo, em 1930, ainda como governante provisório. Mesmo tendo promulgado a Constituição de 1934 e contando com maioria

25 BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1935]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

26 BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1935]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

27 BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1935]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

no Congresso Nacional, ele continuou enfrentando dificuldades, pois tinha um perfil autoritário.

Em 1937 foram iniciadas as campanhas eleitorais para as eleições de 1938, que elegeriam o sucessor de Vargas. Disputavam o pleito Armando Sales, ex-governador de São Paulo, concorrendo como candidato da oposição, e José Américo de Almeida, candidato do governo.

Vargas não respaldou politicamente nenhuma das candidaturas para as eleições de 1938, nem sequer apoiou o candidato indicado para sucedê-lo, pois, como indica a História, ela já vinha planejando o golpe que daria em seguida, para se manter no Poder.

Em 30 de setembro de 1937, o governo anunciou a descoberta do Plano Cohen, um suposto projeto comunista para promover novas insurreições que tentariam tomar o poder no Brasil.

Posteriormente, apurou-se que o texto do Plano Cohen era falso e foi redigido a mando das próprias autoridades brasileiras. Mas, na prática, a descoberta do “plano comunista” serviu de justificativa para que o governo tomasse medidas autoritárias, gerando uma tensão que culminou no golpe de 10 de novembro de 1937, o qual criou o Estado Nacional, conhecido também como Estado Novo.

Com apoio de integralistas, militares e intelectuais, Getúlio Vargas suspendeu a Constituição de 1934 e colocou todos os partidos políticos na ilegalidade. Mais que isso, determinou o fechamento do Congresso Nacional e outorgou a Constituição de 1937, conhecida como “polaca”, por ser inspirada na carta constitucional fascista da Polônia.

Nesse contexto, era de se esperar que a nova carta constitucional tivesse contornos autoritários. Do ponto de vista do direito ao sufrágio, a Constituição não promoveu mudanças significativas em relação ao sistema constitucional pretérito.

O tema foi disciplinado pelo art. 117, que teve o seguinte teor:

Art. 117 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei.
Parágrafo único - Não podem alistar-se eleitores:
a) os analfabetos;
b) os militares em serviço ativo;
c) os mendigos;
d) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.²⁸

28 BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1945]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.

A previsão constitucional é muito parecida com a da constituição anterior. Manteve a restrição de voto aos mendigos, retomou a referência textual aos analfabetos (que constava da constituição de 1891²⁹) e ampliou a restrição sobre os militares, abarcando agora todos os que estivessem em serviço ativo.

Assim como a constituição anterior, mencionou o sufrágio universal, em uma hipótese de eleição presidencial (art. 84³⁰). Mas, apesar do reconhecimento formal do sufrágio universal, é de refletir que o sufrágio adotado era restrito, pois excluir pessoas do colégio de eleitores com base em critérios arbitrários e discriminatórios. Assim, temos que o regime político delineado na Constituição de 1937 também apresentou déficit de democracia.

4.5 CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Constituição de 1946 é a quinta constituição brasileira. Datada de 18 de setembro de 1946, a constituição veio redemocratizar o País, após o período da ditadura de Vargas.

Em 1945, já muito desgastado politicamente e sem forças para se manter no Poder, Getúlio Vargas editou a Lei n. 9, de 28 de fevereiro de 1945³¹, pela qual convocou eleições para Presidente, Governadores, para o Parlamento e Assembleias Legislativas.

Ainda em 1945, Vargas foi deposto do cargo de Presidente da República pelas Forças Armadas, que convocou o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, para exercer o governo até ser eleito o novo Presidente da República, o que aconteceu no final de 1945, com a eleição do general Gaspar Dutra, que assumiu o cargo em 31 de janeiro de 1946.

Em 12 de novembro de 1945, foi promulgada a Lei n. 13/1945³², que conferiu poderes constituintes aos representantes

Acesso em: 08 jun. 2022.

29 BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1926]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

30 BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1945]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

31 BRASIL. *Lei n.º 9 de 28 de fevereiro de 1945*. Altera a constituição federal de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct009.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

32 BRASIL. *Lei n.º 13 de 12 de novembro de 1945*. Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento que será eleito a 2 de dezembro de 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct013.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

eleitos para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal na eleição que ocorreria em dezembro daquele ano.

A Constituinte deveria redemocratizar o País, superando o Estado totalitário. O novo texto inspirou-se nas Constituições de 1891 e 1934, proclamando as garantias liberais de um e os compromissos sociais do outro.

Acerca do sufrágio, modificou algumas coisas em relação à Constituição anterior. A Constituição finalmente deixou de referir-se aos mendigos como excluídos do direito de votar, mas manteve a restrição em relação a analfabetos e alguns militares.

A definição do colégio de eleitores foi estabelecida nos arts. 131 e 132, de seguinte teor:

Art. 131 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei.

Art. 132 - Não podem alistar-se eleitores:

I - os analfabetos;

II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

Parágrafo único - Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior.³³

Assim como nas constituições pretéritas, o analfabeto foi excluído do direito de votar, o que não é justificável. Em relação aos militares, retornou-se ao modelo da Constituição de 1934, reduzindo a restrição a alguns militares, diferentemente da Constituição de 1946, que excluiu todos os militares em serviço ativo.

A restrição de voto a analfabetos e militares não é razoável e indica a adoção do sufrágio restrito. Analfabetismo e serviço militar não podem privar o indivíduo do direito de votar para escolher os governantes.

Não obstante, o texto constitucional proclamou expressamente o sufrágio universal. O art. 134³⁴ previu que “o sufrágio é universal”. Não obstante a previsão textual, é de ponderar que o sufrágio era

33 BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

34 BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

restrito, pois excluiu pessoas do colégio de eleitores com base em critérios arbitrários, o que indica a existência de um déficit democrático no regime político delineado na Constituição de 1946.

4.6 CONSTITUIÇÃO DE 1967

A Constituição brasileira de 1967 foi promulgada em 24 de janeiro de 1967, mas entrou em vigor apenas em 15 de março do mesmo ano. Sexta constituição brasileira, foi instituída pelo Presidente da República e aprovada pelo Congresso Nacional, num período em que já vigorava no País o regime militar instaurado em 1964 e o governo utilizava Atos Institucionais como mecanismo de força e poder.

O Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964³⁵, determinou a eleição do novo Presidente pelo Congresso Nacional e autorizou suspender direitos políticos e cassar mandatos. O Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965³⁶, ampliou os poderes do Presidente, permitiu a ele suspender direitos políticos e cassar mandatos e aboliu o pluripartidarismo. O Ato Institucional n. 3, de 5 de fevereiro de 1966³⁷, determinou eleições indiretas para Governadores e dispôs sobre nomeação e eleição de Prefeitos.

O Ato Institucional n. 4, de 7 de dezembro de 1966³⁸, convocou o Congresso Nacional para discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Ademais, o ato institucional autorizava o Presidente a legislar, mediante Decreto-Lei, sobre segurança nacional e matéria financeira.

O projeto de Constituição foi elaborado por Carlos Medeiros, Ministro da Justiça, e por Francisco Campos (advogado, jurista, professor e político), que foi um dos responsáveis pela elaboração do ato institucional n. 1.

35 BRASIL. *Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

36 BRASIL. *Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

37 BRASIL. *Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966*. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-03-66.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

38 BRASIL. *Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966*. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

Submetido ao Presidente da República, Castello Branco, o projeto foi acolhido e, em seguida, remetido ao Congresso Nacional, que aprovou o texto e promulgou a Constituição. A novel Constituição entrou em vigor no dia 15 de março de 1967, mesma data em que entrou em vigor o Decreto-Lei 314/1967³⁹, que instituiu a Lei de Segurança Nacional, e mesma data em que tomou posse o novo Presidente da República, Costa e Silva.

O tema do direito ao sufrágio foi disciplinado nos arts. 142 e 143 da lei constitucional. Eis o teor dos preceitos:

Art. 142 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados na forma da lei.

§ 1º - o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

§ 2.º - Os militares são alistáveis desde que oficiais, aspirantes-a-oficiais, guardas-marinha, subtenentes, ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.

§ 3º - Não podem alistar-se eleitores:

- a) os analfabetos;
- b) os que não saibam exprimir-se na língua nacional;
- c) os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.”

Art 143 - O sufrágio é universal e o voto é direito e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos, na forma que a lei estabelecer.⁴⁰

O texto constitucional seguiu a linha das constituições anteriores, mantendo restrição de voto aos analfabetos e a alguns militares. Como já dissertamos, essas restrições não nos parecem razoáveis, pois não se justifica a privação de cidadania política de analfabetos e militares. O analfabetismo e o serviço militar não podem retirar do indivíduo do direito de votar para escolher os governantes.

Seguindo a linha das constituições anteriores, a Constituição de 1967 manteve a proclamação do sufrágio universal. O art. 143 previu que “o sufrágio é universal”.⁴¹ Não obstante a previsão tex-

39 BRASIL. *Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0314.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

40 BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

41 BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

tual, ponderamos que o sufrágio era restrito, pois adotou critérios arbitrários para excluir pessoas do colégio de eleitores, indicando a existência de um déficit democrático no regime político delineado na Constituição de 1967.

4.7 EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1 DE 1969

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, editada no contexto do regime de exceção que vigorava no País, é considerada uma constituição.

Apesar da nomenclatura de “emenda”, tecnicamente não foi uma emenda, pois, em vez de promover modificações pontuais no texto da Constituição de 1967, estabeleceu redação para todo o sistema constitucional, promovendo uma verdadeira substituição da constituição então vigente por uma nova ordem constitucional.

A emenda consagrou o sufrágio universal (art. 148⁴²), mas manteve as restrições de voto existentes na Constituição anterior, quanto a analfabetos e alguns militares, o que denota o acolhimento, ainda que não confesso, do sufrágio restrito.

O tema da titularidade do direito de sufrágio foi disciplinado no art. 147, de seguinte teor:

Art. 147. São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados na forma da lei.

§ 1º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

§ 2º Os militares serão alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.

§ 3º Não poderão alistar-se eleitores:

- a) os analfabetos;
- b) os que não saibam exprimir-se na língua nacional; e
- c) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.⁴³

A situação dos analfabetos foi modificada posteriormente, já na derrocada do regime militar, pela Emenda Constitucional n. 25,

htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

42 BRASIL. [Constituição (1967)]. *Emenda Constitucional n.º 1, de 17.10.1969*. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm#nova%20reda%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 08 jun. 2022.

43 BRASIL. [Constituição (1967)]. *Emenda Constitucional n.º 1, de 17.10.1969*. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm#nova%20reda%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 08 jun. 2022.

de 15 de maio de 1985, que alterou o art. 147 da “constituição”, e passou a autorizar o alistamento eleitoral e voto dos analfabetos, na forma que seria disposta em lei.

O art. 147 passou a ter seguinte redação:

Art. 147. São eleitores os brasileiros que, à data da eleição, contêm dezoito anos ou mais, alistados na forma da Lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985)
§ 1º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.
§ 2º Os militares serão alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.
§ 3º Não poderão alistar-se eleitores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985)
a) os que não saibam exprimir-se na língua nacional; e (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985)
b) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985)
§ 4º A Lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985) (grifo do autor)

Essa modificação é um passo importante rumo ao sufrágio efetivamente universal, pois direciona no sentido de abolir o sufrágio capacitário, que, como vimos, foi adotado em todas as constituições brasileiras a partir de 1891. Ainda que não tenha garantido ao analfabeto o direito de votar, abriu essa possibilidade, remetendo ao legislador a disciplina da matéria.

Por outro lado, foi mantida a restrição de voto a alguns militares, o que, como já dissertamos, não é razoável, e indica um déficit democrático no regime político delineado na “constituição” de 1969.

4.8 CONSTITUIÇÃO DE 1988

A constituição de 1998, atualmente em vigor, é a oitava constituição brasileira, a sétima constituição republicana. Promulgada em 5 de outubro de 1998, resultou da atividade de uma Assembleia Nacional Constituinte que confluiu o sentimento do povo brasileiro por mudanças profundas na realidade do País, após 2 décadas sob regime de exceção.

Convocada pela Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, para reunir-se no dia 1º de fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte foi laboriosa na questão dos direitos humanos e promoveu avanços importantes, como a adoção da dignidade das pessoas como fundamento do Estado. Entretanto, em relação ao sufrágio, poderia ter avançado mais, eliminando todas as restrições adotadas nas Constituições anteriores.

A Constituição proclamou o sufrágio universal (art. 14, caput), reconheceu o direito de voto dos analfabetos, mas manteve restrição de voto em relação a alguns militares. A matéria foi disciplinada nos §§ 1º e 2º do art. 14, de seguinte teor:

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

[...]

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.⁴⁴

O texto constitucional eliminou a restrição de voto em relação aos analfabetos, assegurando a eles o direito de votar, mas manteve restrição de voto quanto a uma categoria de militares, os conscritos.

Conscritos são os militares recrutados ao serviço militar obrigatório, que é um dever cívico imposto aos homens quando completam 18 anos de idade. Os homens, ao atingirem 18 anos de idade, devem comparecer perante as Forças Armadas para realizar o alistamento militar. Alguns são recrutados a servir, outros são dispensados. Os que são recrutados a servir são denominados conscritos.

O reconhecimento do direito de votar aos conscritos foi objeto de intensos debates na Assembleia Nacional Constituinte. Alguns parlamentares defenderam que não deveria existir a restrição, mas, ao final, a maioria aprovou o impedimento ao direito de voto.

44 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

Em 17 de fevereiro de 1987, o constituinte Mozarildo Cavalcanti discursou na tribuna favoravelmente ao voto dos conscritos, sustentando que a proibição seria uma afronta ao direito de igualdade. Posteriormente, outros constituintes aderiram à tese.

Em 10 de abril de 1987, o constituinte Gonzaga Patriota apresentou uma proposta na qual os militares seriam alistáveis independentemente do posto que ocupassem. Ele afirmou não entender o motivo pelo qual cabos e soldados não podiam exercer o direito de votar, já que esta é a forma de se exercer a cidadania e ser cidadão era uma das exigências para que a pessoa pudesse desempenhar o ofício de cabo ou soldado. Assim, defendeu que a restrição ao direito de voto seria, no mínimo, incongruente.

Em 7 de maio de 1987, o constituinte Michel Temer, na tribuna do Parlamento, comunicou a apresentação de projeto que estendia aos conscritos o direito de votar, argumentando que as normas que restringem o exercício da cidadania devem ser excepcionais.

O Constituinte Paulo Delgado também apresentou uma proposta, trazendo a possibilidade de os conscritos votarem. A proposta foi submetida à votação no dia 3 de março de 1998, mas foi rejeitada pela maioria, negando-se aos conscritos o exercício do direito de votar durante o período do serviço militar obrigatório.

A restrição de voto aos conscritos fundamentou-se principalmente em duas teses. Uma, de que caberia aos militares conscritos a manutenção e a promoção da paz e da ordem no caso de haver alguma manifestação no dia das eleições. Outra, de que as informações necessárias ao exercício do voto não chegariam aos jovens conscritos, pois eles estariam incomunicáveis, no exercício das atribuições militares.

Ao nosso entender, os fundamentos adotados para negar o voto aos militares conscritos não são razoáveis, e, atualmente, estão totalmente defasados. Não incumbe às Forças Armadas promover a segurança no dia das eleições e, na “era digital”, e das redes sociais, as informações chegam instantaneamente a todas as pessoas, inclusive aos militares conscritos.

Cabe refletir que a restrição de voto do militar conscrito é arbitrária e viola a dignidade humana. O indivíduo não pode ser privado do exercício da cidadania política por cumprir um dever cívico. É incoerente que a pessoa seja convocada a cumprir um

dever cívico – serviço militar – e, em razão disso, fique impedida de exercer outro dever cívico, que é o voto.

Pode ocorrer uma situação singular, que configura um retrocesso do ponto de vista do sufrágio. Um militar recrutado a servir como conscrito pode já ser titular do direito de sufrágio e já ter votado em pleito eleitoral anterior, pois o alistamento eleitoral é permitido aos 16 anos. Basta que homem se aliste eleitor aos 16 anos, vote e, ao completar 18 anos, seja recrutado para o serviço militar. Se isso acontecer, o “já eleitor”, que já votou, não poderá mais votar enquanto estiver conscrito. A situação, *data venia*, é irrazoável e configura retrocesso na tutela do direito de sufrágio.

Seria de bom alvitre que uma emenda constitucional suprimisse a restrição de voto dos conscritos, assegurando a todos os militares, sem distinção, o direito de votar. Há uma proposta de emenda nesse sentido em tramitação na Câmara dos Deputados (PEC 94/2019, de autoria do Deputado Federal Coronel Chrisóstomo).⁴⁵

Se essa modificação vier a ocorrer, aí sim terão desaparecido do sistema constitucional todas as restrições irrazoáveis ao direito de sufrágio. A Constituição de 1988 promoveu relevantes avanços democráticos, mas poderia ter ido além na tutela do direito de sufrágio. Ficou faltando esse “déficit de democracia”, que pode ser sanado mediante aprovação de uma emenda constitucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, procuramos trazer uma abordagem sobre democracia e sufrágio na evolução constitucional do Brasil. Definimos o sufrágio universal como elemento constitutivo da democracia representativa e analisamos o regime jurídico do direito de sufrágio em cada uma das constituições brasileiras, refletindo sobre a existência de um déficit democrático em todas elas, inclusive na Constituição de 1988.

Durante a evolução constitucional brasileira, predominou o sufrágio restrito. Restrições arbitrárias ao direito de voto constaram de todas as constituições brasileiras. Adotou-se sufrágio censitário,

45 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 94/2019*. Dá nova redação ao parágrafo 2º do artigo 14 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207673>. Acesso em: 08 jun. 2022.

sufrágio capacitário, sufrágio masculino e sufrágio com outras ordens de restrições, como o exercício de atividade religiosa ou militar.

Vale recordar que:

- a) Em 1824, mulheres, empregados, religiosos e os que não tinham uma renda financeira anual mínima não podiam votar.
- b) Em 1891, mulheres, mendigos, analfabetos, alguns militares e religiosos não podiam votar.
- c) Em 1934, os que não sabiam ler e escrever, mendigos e alguns militares não podiam votar.
- d) Em 1937, analfabetos, militares de serviço ativo e mendigos não podiam votar.
- e) Em 1946, analfabetos e alguns militares não podiam votar.
- f) Em 1967, analfabetos e alguns militares não podiam votar.
- g) Em 1969, analfabetos e alguns militares não podiam votar.
- h) Em 1985, por meio de emenda constitucional, admitiu-se a possibilidade alistamento e voto dos analfabetos.
- i) Em 1988, os analfabetos passaram a ter constitucionalmente assegurado o direito ao voto, mas manteve-se restrição de voto a alguns militares, os conscritos.

Nenhuma dessas restrições tem fundamento racionalmente justificável. Todas elas são arbitrárias e violam a dignidade humana. O indivíduo não pode ser privado do direito de votar para escolher os governantes em virtude de gênero, condição trabalho, serviço religioso, serviço militar, condição financeira ou condição intelectual.

Curiosamente, desde a constituição de 1934, foi proclamado o sufrágio universal, o que indica que a noção conceitual de sufrágio universal foi se modificando ao longo do tempo. O sufrágio era universal, mas mendigos, analfabetos e alguns militares não podiam votar. Na Constituição atual, o sufrágio é proclamado universal, mas militares conscritos não podem votar.

Isso indica que, assim como aconteceu com o conceito de democracia, o conceito de sufrágio universal é cambiante e vai sendo ressignificado ao longo do tempo. Na conjuntura atual, para que o sufrágio seja efetivamente universal, é preciso que deixe de existir restrição de voto aos militares conscritos. Enquanto perdurar essa restrição, haverá déficit democrático e o sufrágio ainda terá traços de sufrágio restrito.

Cabe refletir que todas as constituições brasileiras estabeleceram restrições arbitrárias ao direito de votar. Mesmo as que proclamaram o sufrágio universal, adotaram, ao fundo, sufrágio restrito.

Aos olhares da compreensão atual de democracia, com o acolhimento da cidadania inclusiva, como se refere Dahl, e a noção de sufrágio universal admitindo apenas restrições quanto à idade, como propõe Bobbio, todas as constituições brasileiras apresentaram déficit democrático.

Não obstante, é de reconhecer que a titularidade do direito de sufrágio efetivamente avançou nas sucessivas constituições e isso é uma conquista democrática. Religiosos, mulheres, mendigos e analfabetos, gradativamente, foram admitidos a votar. A mudança pode não ter acontecido no ritmo desejável, mas aconteceu. E representa conquista democrática.

Com muito curso histórico e muitos embates parlamentares, o eleitorado foi sendo ampliado, até chegar em 1988, com a eliminação do sufrágio capacitário, que vigorou desde 1891, e o reconhecimento do direito de voto dos analfabetos.

É possível ampliar ainda mais o eleitorado, eliminando a restrição vigente em relação aos militares conscritos e chegar ao sufrágio efetivamente universal, compreendido como aquele que admite restrições apenas em relação à idade.

O déficit constatado nas constituições brasileiras não desnatura o regime democrático. As imperfeições são próprias à democracia. Elas a tensionam a seguir em frente, buscando evoluir. Recordando novamente Winston Churchill, a democracia é o pior regime político, excetuando todos os outros que já foram experimentados.

Assim, que possamos seguir avançando democraticamente, buscando ampliar para mais a titularidade do direito de sufrágio, tornando o “governo do povo” representativo de parte ainda maior do povo.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRASIL. *Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. *Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. *Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966*. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-03-66.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. *Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966*. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 94/2019*. Dá nova redação ao parágrafo 2º do artigo 14 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207673>. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1841]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1926]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1935]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1945]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969*. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm#nova%20reda%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0314.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto nº. 19.398, de 11 de novembro de 1930*. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9 de 28 de fevereiro de 1945*. Altera a constituição federal de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct009.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13 de 12 de novembro de 1945*. Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento que será eleito a 2 de dezembro de 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct013.htm. Acesso em: 08 jun. 2022.

CONGRESSO CONSTITUINTE DA REPÚBLICA, 1890, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1926. v. 2. p. 456-457. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1890/1890%20Livro%202.pdf. Acesso em: 08 jun. 2022.

CONGRESSO CONSTITUINTE DA REPUBLICA, 1890, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1924. v. 1. p. 1085. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1890/1890%20Livro%201.pdf. Acesso em: 08 jun. 2022.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. 2. reimpr. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 07 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. Aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 07 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de direitos humanos. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_ame_ricana.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS DO HOMEM. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Com as modificações introduzidas pelos Protocolos nos 11, 14 e 15; acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos nos 4, 6, 7, 12, 13 e 16. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf. Acesso em: 07 jun. 2022.

CRISE DE IDENTIDADE OU REPOSICIONAMENTO DA MARCA? AS MUDANÇAS DE NOMES DOS ATUAIS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

IDENTITY CRISIS OR REBRANDING? THE NAME CHANGES OF THE CURRENT BRAZILIAN POLITICAL PARTIES

*Rodrigo Ricardo Mayer**

RESUMO

Nos últimos anos, diversos partidos políticos brasileiros alteraram seus nomes de modo a obter ganhos eleitorais ou diminuir perdas. Na maioria dos casos, os novos nomes são genéricos e aludem a slogans publicitários sem grande identificação ideológica ou programática. Este artigo tem como objetivo compreender os motivos para a alteração de alcunha dos atuais partidos brasileiros. Para isso, foi realizada análise do conteúdo de reportagens jornalísticas com as justificativas das agremiações, além de revisão crítica da bibliografia sobre as agremiações partidárias brasileiras. O argumento central do texto é que as eleições são fundamentais para compreender as mudanças, porém, elas não são decorrentes apenas de derrotas, mas também de tentativas de diminuição de danos, reposicionamento da marca e de aproveitar as oportunidades geradas pela conjuntura.

Palavras-chave: Partidos Políticos; Eleições; Mudanças partidárias; Direita; Sistema partidário.

ABSTRACT

In recent years, several Brazilian political parties have changed their names in order to obtain electoral gains or reduce losses. In

*Bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela UFPR. Mestre em Ciência Política pela UFPR. Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Estágio pós-doutoral em Sociologia Política na UFSC. Atualmente é professor de Ciência Política no Departamento de Ciências Sociais na Universidade Estadual de Londrina.

most cases, the new names are generic and allude to advertising slogans with little ideological or programmatic identification. This article aims to understand the reasons for the change of nickname of the current Brazilian parties. For this, an analysis of the content of journalistic reports was carried out with the justifications of the organizations, in addition to a critical review of the bibliography on Brazilian party organizations. The main argument of the text is that the elections are fundamental to understand the changes, however, they are not only the result of defeats, but also of attempts to reduce damages, repositioning the brand and taking advantage of the opportunities generated by the conjuncture.

Keywords: Party Politics; Elections; Party change; Right; Party system.

1. INTRODUÇÃO

A literatura sobre partidos políticos brasileiros trata pouco de mudanças. Quando o faz, geralmente é para analisar o quadro eleitoral ou trata de partidos políticos individuais, como o PCB e o PT, por exemplo. Uma das dificuldades de analisar mudanças ao longo trata-se da dificuldade de acesso as agremiações. Como Maurice Duverger² bem pontuou na metade do século XX, os partidos políticos são organizações fechadas para elementos externos, o que dificulta o acesso dos pesquisadores ao seu interior e a compreensão de suas mudanças.

Nos últimos anos, muitas agremiações partidárias brasileiras optaram por alterar seus nomes de modo a fugir da rejeição ou se posicionar como uma novidade política no cenário político brasileiro desgastado devido a sucessivas crises na década de 2010. Suas novas alcunhas apresentam grande variedade, indo desde inspirações em movimentos, slogans, antigos nomes ou até mesmo a simplificação dos atuais. Em comum eles almejam o sucesso eleitoral que pode ser medido por ganhos de cadeiras ou tentar minimizar as perdas geradas por escândalos.

Este artigo não tem como objetivo estudar transformações das organizações, mas sim os motivos pelos quais os atuais partidos políticos brasileiros optaram por modificar suas nomenclaturas.

2 DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar/UNB, 1970. p. 468

Para compreender os motivos das alterações de nome dos atuais partidos nacionais, analisei reportagens jornalísticas que versavam sobre as motivações para troca, além de revisão crítica da bibliografia sobre os partidos e sistema partidário brasileiro, como também verifiquei se a alteração trouxe impacto nos resultados eleitorais.

Como argumento, sustento que questão eleitoral é fundamental, mas a mudança não vem somente por causa de uma derrota eleitoral. Ela pode vir de modo a criar uma nova marca e atrair candidatos, atores políticos, e também pode atuar para “apagar” uma marca negativa.

O artigo é dividido em cinco partes. Na primeira faço uma revisão da literatura sobre mudanças nos partidos políticos. A segunda parte versa sobre a bibliografia acerca dos partidos nacionais. Na terceira falo dos aspectos metodológicos. Na quarta seção falo das motivações para as alterações e sobre o impacto eleitoral delas. Por fim, na última parte, são feitas as considerações finais.

2. MUDANÇAS NOS PARTIDOS POLÍTICOS

Do mesmo modo que as demais organizações, os partidos políticos mudam o tempo todo. Pode ser uma transformação radical como a reforma de seus estatutos, pequenas alterações como ajustes nas suas estratégias eleitorais ou de comunicação, para imitar estratégias que deram certo em outras agremiações³ e até mesmo mudar seu nome de modo a reposicionar a sua marca no mercado eleitoral.

A teoria partidária pouco trata de adaptações nos partidos políticos, com a teoria das organizações⁴ – mais utilizada no mercado e no campo da administração – dando maior destaque ao tema⁵.

No entanto, mesmo com pouca ênfase por parte dos teóricos, alguns autores – com destaque para Angelo Panebianco, Kenneth Janda, Robert Harmel – debatem o tema e buscam compreender

3 Os partidos tendem a copiar as estratégias de sucesso uns dos outros. Uma troca de nome bem sucedida pode influenciar outras legendas a fazerem o mesmo.

4 Existe pouco diálogo entre a teoria das organizações e a teoria partidária, com cada uma se desenvolvendo de modo diferente (JANDA, Kenneth e; COLMAN, Tyler. *Effects of party organization on performance during the 'golden age of parties'*. Oxford: Political Studies, v.46, n.3, p.611–632, 1998).

5 BORZ, Gabriela e; JANDA, Kenneth. *Contemporary trends in party organization: Revisiting intra-party democracy*. Newbury Park: Party Politics, v.26, n.1, p.1-6, 2020.

o que leva as legendas a mudarem. Segundo Panebianco⁶, as mudanças podem ser evolutivas, em que ocorre uma passagem de um estágio para outro da organização, como uma espécie de ciclo de vida ou desenvolvimentistas em que os acordos internos da legenda promovem mudanças, que podem não ser intencionais⁷. Para Harmel *et al.*⁸, os partidos políticos apresentam diversos motivos para alterar suas organizações ou suas estratégias, dentre as quais os autores destacam a opção por parte dos líderes, mudança na direção, diminuição do apoio de sua base, profissionalização do partido, entre outros.

Portanto, as mudanças e adaptações nos partidos políticos ocorrem através de fatores internos (mudanças na dinâmica interna do poder, por exemplo) e/ou externos (influência do ambiente que os cerca). Inspirado pela teoria das organizações⁹, Panebianco¹⁰ argumenta que os partidos atuam em diversos ambientes, sendo a arena eleitoral o principal.

Como dito acima, o ambiente eleitoral consiste no principal ambiente de atuação das agremiações e o desempenho dos partidos impacta na possibilidade de mudanças, com um mau desempenho favorecendo mudanças, principalmente nos grandes partidos.

Mudanças e adaptações são comuns a todas as organizações e nos partidos não é diferente. Do mesmo modo que nas demais, há resistências sobre mudar e como mudar, além de incertezas sobre os resultados das alterações, porém, uma mudança bem-sucedida pode trazer ganhos, principalmente eleitorais, aos partidos políticos.

6 PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 568

7 A não intencionalidade pode levar a crises internas (HARMEL, Robert e; JANDA, Kenneth. *Na integrated theory of party goals and party change*. Newbury Park: Journal of Theoretical Politics, v.6, n.3, p.259-287, 1994).

8 HARMEL, Robert; TAN, Alexander e; JANDA, Kenneth. *Performance, leadership, factions and party change: An empirical analysis*. Milton Park: West European Politics, v.18, n.1, p.1-33, 1995.

9 Para a sociologia das organizações, uma organização pode ser fechada ou aberta. No primeiro caso, trata-se de organizações estáticas, que inexistem na realidade, que realizam poucas trocas com o ambiente. No segundo, trata-se de considerar que todas as organizações, em algum sentido, realizam trocas com seu entorno (outras organizações, clientes, governos, instituições, entre outros) de modo a garantir a sua sobrevivência (KATZ, Daniel e; KAHN, Robert. *The social psychology of organizations*. New York: John Wiley and Sons, 1966, p. 502).

10 PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 568.

3. PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: TRADIÇÃO DE SISTEMAS PARTIDÁRIOS E NÃO DE PARTIDOS

Para Lamounier¹¹ e Lamounier e Meneguello¹², o Brasil tem longa tradição de sistemas partidários e não de partidos políticos. Ao longo de nossa história sucederam inúmeros sistemas partidários, os quais, quando se encerram por golpes ou por períodos de reabertura, trazem consigo novos partidos e não o retorno das antigas lendas, salvo exceções¹³.

Os primeiros trabalhos sobre os partidos e o sistema partidário brasileiro enfatizavam os efeitos perversos do desenho institucional brasileiro (presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional de lista aberta)¹⁴ que levariam o país a sucessivas crises de governabilidade e a formação de, salvo exceções, partidos frágeis, pouco programáticos, sem laços com a sociedade, enfim, conforme argumentado por Scott Mainwaring¹⁵, com o predomínio de partidos *catch-all*.

O prognóstico negativo acabou por não se confirmar, com o sistema atravessando por uma fase de relativa estabilização e consolidação, conforme diagnosticado por Maria do Socorro Sousa Braga¹⁶, muito por causa da estabilização de uma série de competidores após um período de expansão do número de partidos no Brasil.

A estabilidade dos competidores não se mostrou duradoura¹⁷. A década de 2010 e a atual viram a emergência de uma série de novas lendas, com destaque para o PSD, Solidariedade, PSOL, Republicanos¹⁸, PROS e Rede, os quais, principalmente os sociais-

11 LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Edições Loyola, 1989, p. 150.

12 LAMOUNIER, Bolívar e; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: IDESP, Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos, 1986, p. 134.

13 Poucas lendas tiveram continuidade entre um sistema partidário e outro. Das atuais, somente o PSB e o PTB consistem em retornos de antigas lendas (SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos do Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000, p. 84).

14 Para maiores informações conferir: CARREIRÃO, Yan. *O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente*. Brasília: Revista Brasileira de Ciência Política, v 14, p.255-295, 2014.

15 MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 420.

16 BRAGA, Maria do Socorro Sousa. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política, 1982-2002*. São Paulo: Editora Humanitas, 2006, p. 306.

17 CARREIRÃO, Yan. *O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente*. Brasília: Revista Brasileira de Ciência Política, v. 14, p.255-295, 2014.

18 Antigo PRB.

democratas alteraram a estrutura de competição no país. Fora isso, há um grande número de legendas que buscam a formalização de seus registros, o que indica que, mesmo com regras que busquem diminuir o incentivo a formação de novas agremiações¹⁹, ser dono de um partido continua a ser um bom negócio.

Na última década, houve o crescimento da direita não apenas no Brasil, mas na América Latina como um todo. Para Rovira Kaltwasser²⁰, a nova direita se aproveitou do desgaste da esquerda e da direita tradicional para capitalizar eleitoralmente as consequências das crises econômicas, sociais e a deterioração dos governos da região, além de enfatizar o combate à corrupção e a eficácia econômica de suas propostas.

A nova direita brasileira²¹ consiste em um amplo grupo, em que convivem partidos ligados a setores evangélicos²² (Republicanos, PL), o liberalismo (Novo) e movimentos sociais que surgiram de fora do sistema e adentraram na política sem a construção de um partido político, mas através da participação em vários (MBL). Além de partidos com alguma orientação programática, a direita e a esquerda brasileira também contam com inúmeros partidos fisiológicos, os quais possuem programas vagos e atuam de forma oportunista.

Adicionalmente, o país desde 2013 tem convivido com uma persistente crise política, a qual atingiu fortemente os partidos tradicionais e abriu espaço para uma guinada à direita com ascensão de novos atores, com destaque para o fortalecimento da extrema direita²³ no país. A crise política também abriu espaço para que

19 Até 1995, era partido aos partidos em formação concorrer nas eleições, o que incentivou a formação de uma série de *flash-parties*. Após a promulgação da nova lei, apenas partidos com registro definitivo podem concorrer.

20 ROVIRA KALTWASSER, Cristobal. *La derecha en America Latina y su lucha contra la adversidad*. Ciudad de Buenos Aires: Nueva Sociedad, n.254, p. 34-45, 2014.

21 Nos últimos anos houve uma ampliação dos votos na direita, porém, este crescimento não foi dos partidos tradicionais, mas de novos atores (Republicanos) ou de pequenas legendas fisiológicas (PSL) (GUARNIERI, Fernando. *Estabilidade na mudança: famílias partidárias e a hipótese do congelamento do sistema partidário no Brasil (1982-2018)*. Florianópolis: Política&Sociedade, v.18, n.42, p.224-249, 2019).

22 Os Republicanos e o PL possuem fortes laços com setores evangélicos. O primeiro tem estreitas ligações com a Igreja Universal do Reino de Deus, enquanto o segundo tem vários de seus parlamentares pertencentes a bancada evangélica.

23 O (re) surgimento da extrema direita não é um fenômeno isolado. Desde a década de 1970, legendas radicais de direita tem ganhado cada vez mais espaço nas eleições, sobretudo na Europa, e a partir da década de 2000 se consolidaram como importantes atores em diversas regiões do planeta. Apesar de suas diferenças, as legendas têm em comum o nacionalismo exacerbado, anticomunismo, nativismo, xenofobia, defesa do livre mercado, entre outras (MUDDE, Cass. *The ideology of extreme right*. Manchester, UK: Manchester United Press, 2000, p. 212).

legendas menores buscassem crescer a partir de mudanças de nomes de modo a atrair quadros descontentes com o desgaste de suas legendas. Mudar de nome não foi uma estratégia apenas de partidos nanicos e/ou fisiológicos. Grandes legendas também alteraram suas nomenclaturas de modo a diminuir o desgaste das legendas e atrair novos eleitores.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Os partidos políticos são organizações extremamente fechadas a elementos estranhos ao seu interior, o que dificulta a obtenção de informações sobre suas organizações e estratégias.

De forma a solucionar a falta de acesso aos partidos recorri à análise do conteúdo de reportagens jornalísticas acerca das justificativas para alterações dos nomes. De forma complementar foi realizada uma revisão crítica da literatura de modo a compreender melhor os incentivos para a adoção de novas identidades.

Para além da revisão da literatura e exame de reportagens, também foram analisados dados eleitorais de modo a verificar se a alteração surtiu efeito em termos eleitorais, embora, nem todas as legendas analisadas tenham disputado eleições com seus novos nomes.

Por fim, selecionei apenas os partidos existentes e exclui os que foram dissolvidos. Essa opção se deve a grande quantidade de agremiações partidárias fundados na Nova República, muitos das quais tiveram existência efêmera. Fora isso, devido à limitação do acesso aos dados, também selecionei apenas a última alteração de nome dos partidos.

5. MUDANÇA DE NOME NOS PARTIDOS BRASILEIROS

Mudanças de identidade são, essencialmente, motivadas por cálculos eleitorais, os quais, em última instância, visam o melhor desempenho eleitoral possível para as legendas, seja no aumento de seu desempenho, seja na diminuição de danos após escândalos ou maus governos.

No entanto, alterações nem sempre são causadas por desempenhos eleitorais insatisfatórios. Por vezes têm como objetivo se aproveitarem de conjunturas específicas (protestos de rua, corrup-

ção, crises econômicas, políticas e sociais, entre outros fatores) e se posicionarem como alternativas válidas para o eleitorado.

Desde o começo do século XXI, em sua maioria, as agremiações brasileiras optaram por novas identidades mais próximas da ideia de movimentos e/ou slogans publicitários, de modo a atrair o eleitorado descontente e escapar da rejeição aos partidos brasileiros e adotar um nome genérico que possa atrair eleitores e grupos políticos. Até o momento da redação deste artigo, o Brasil possuía 32 partidos políticos registrados²⁴. Destes, 9 trocaram de nome nos últimos anos, enquanto outros estudaram a alteração²⁵.

Dentre as trocas, chama atenção a inexistência de partidos de esquerda na lista²⁶, com a presença apenas partidos de centro (Cidadania, MDB) e direita (Avante, Democracia Cristã, Patriota, PL, Podemos, Progressistas e Republicanos)²⁷.

Quadro 1 – Mudanças de nomes dos atuais partidos políticos brasileiros

Atual nomenclatura ¹	Antiga nomenclatura	Ano de deferimento do registro	Ano de alteração
Avante	PTdoB	1994	2017
Cidadania	PPS	1992	2017
Democracia Cristã	PSDC	1997	2018
MDB	PMDB	1981	2018
Patriota	PEN	2012	2018
PL	PR	2006	2019
Podemos	PTN	1997	2017
Progressistas	PP	1995	2018
Republicanos	PRB ²	2005	2019

Fonte: Elaboração do autor com base em dados obtidos no site do TSE (2022).

Antes de falar sobre as justificativas e sobre os resultados das alterações, é preciso fazer algumas observações: a primeira trata da exclusão dos Democratas e, conseqüentemente, da União Brasil.

24 Em novembro de 2021, o país contava com 83 pedidos de formação de novas agremiações partidárias.

25 Os boatos sobre troca de nomes são constantes. Nos últimos anos se aventou a possibilidade do PSB alterar sua alcunha para PS40 (de modo a tornar seu número mais conhecido), o PCdoB para Movimento65, o Democratas para Centro Democrático e o PEN para PRONA, por exemplo.

26 A classificação dos partidos selecionados no espectro ideológico seguiu os critérios estabelecidos por CODATO, Adriano; BERLATTO, Fábila e; BOLOGNESI, Bruno. *Tipologia dos partidos de direita no Brasil: Uma classificação empírica*. Lisboa: Análise Social, vol.53, n.229, PP.870-897, 2018.

27 Dos partidos de direita, o Patriota pode ser considerado como de extrema direita.

No Brasil, o caso mais célebre de mudança de nomenclatura após foi a do PFL para Democratas em 2007 após a legenda perder quase 20 deputados federais nas eleições do ano anterior.

Durante as décadas de 1980 e 1990, o PFL foi um dos maiores partidos brasileiros, porém, a ida para a oposição em 2003 causou danos à legenda, que, sem o acesso aos recursos governamentais e na ausência da oportunidade de fazer parte do governo devido a sua forte relação com o PSDB nos governos anteriores, apresentou queda nos resultados eleitorais e perda de quadros. O acesso aos recursos do governo é central para a legenda desde seus primórdios e o partido demonstra grandes dificuldades de permanecer relevante quando vê estes recursos limitados.

A troca para Democratas se deu como forma de dar um ar mais moderno ao partido e, a partir da “refundação, frear a perda de cadeiras na câmara federal. A relativa recuperação da organização somente ocorre quando o partido passa a integrar a base do governo Temer (2016-2018) e, mesmo que não oficialmente²⁸, do governo Bolsonaro. Em 2022, o partido se fundiu com o PSL, dando origem a União Brasil. A junção das legendas teve como principal objetivo angariar mais recursos do fundo eleitoral e, assim, possibilitar um melhor desempenho nas eleições. A não inclusão da União Brasil no rol de partidos analisados, portanto, ocorre por se tratar de uma fusão e não de um novo nome para um velho partido.

Por fim, outra observação precisa ser feita em relação aos Progressistas. Ao longo de sua trajetória, a legenda adotou diversas identidades (PDS, PPR, PPB). No entanto, como tratado acima, optei por examinar apenas a última troca de nome.

Sobre os demais partidos, eles não possuem constrangimento de utilizar nomes de partidos e/ou movimentos de outros espectros ideológicos, como o Podemos brasileiro (antigo PTN), que atraiu setores mais conservadores da sociedade com discurso contra a corrupção e em defesa da família e defende políticas pró-mercado, e cujo nome é igual a um partido político de esquerda espanhol,

28 Uma legenda pode apoiar não oficialmente um governo. Isso se daria pelo custo do apoio e pelo ônus que uma participação oficial traria. No caso do DEM, atual União Brasil, o não apoio oficial ao governo Bolsonaro é apenas retórica, pois a legenda ocupou ministérios e votou junto com o governo na maioria das votações.

que nasceu a partir de manifestações de rua contra políticas neoliberais²⁹. No entanto, a direção do partido argumenta que isso é mera coincidência e que a inspiração veio do slogan de campanha de Barack Obama em 2008: “*Yes, we can*” (sim, nós podemos)³⁰.

O PTdoB também viu na crise política brasileira da década de 2010 uma oportunidade de crescimento ao adotar uma nova marca. A escolha do nome Avante foi justificada para se contrapor a crise dos partidos tradicionais³¹. O nome também carrega uma mensagem antipolítica, pois segundo seus dirigentes, sua escolha também se deu para exemplificar o posicionamento do partido, que não é de esquerda ou de direita, mas para frente³². A não adoção de uma orientação ideológica garante a possibilidade de transitar entre governos de diferentes correntes ideológicas, sem grandes prejuízos para seus membros.

A mudança de nome do Partido Ecológico Nacional (PEN) para Patriota em 2018³³ teve como objetivo atrair o grupo ligado ao, então deputado federal, Jair Bolsonaro para a legenda com o objetivo de viabilizar sua candidatura presidencial nas eleições daquele ano³⁴. Para além da troca de alcunha, o partido alterou sua plataforma com a diminuição das pautas ecológicas e crescimento da ênfase em temas ligados ao liberalismo econômico, segurança pública e forças armadas.

Outra legenda que alterou seu nome para driblar a rejeição aos partidos foi o PPS³⁵. Em 2019, o partido alterou seu nome para Cidadania com o objetivo de minimizar o desgaste da crise

29 Para maiores informações ver: PITOMBO, João Pedro. PTN, que já teve Jânio e Pitta, muda para Podemos, inspirado em Obama. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1834320-ptn-que-ja-teve-janio-e-pitta-muda-para-podemos-inspirado-em-obama.shtml>. Acesso em: 22 jan. 2022.

30 *Ibidem*.

31 Para maiores informações ver: MODEZELESKI, Alessandra e; CALGARO, Fernanda. Diante de crise política, partidos mudam de nome para atrair eleitores em 2018. *GI*, Brasília, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/diante-de-crise-politica-partidos-mudam-de-nome-para-atrair-eleitores-em-2018.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2022.

32 *Ibidem*.

33 Em 2019 o partido incorporou o PRP.

34 Para maiores informações ver: XAVIER, Renan Melo. Depois de anunciar Bolsonaro, PEN lança enquête para mudar de nome. *Poder 360*, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/depois-de-anunciar-bolsonaro-pen-lanca-enquete-para-mudar-de-nome/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

35 O PPS foi fundado, em 1992, após o congresso do PCB extinguir a legenda. Inicialmente, o partido não se posicionava como uma nova releitura do antigo partidão, mas como seu sucessor.

política, social e econômica sobre a legenda. Além disso, a legenda, oficialmente, passou a defender o liberalismo econômico³⁶.

O retorno à marca MDB se deu como uma tentativa de melhorar a imagem do PMDB, arranhada após o governo Temer. Segundo suas lideranças, o novo/antigo nome tem como objetivo resgatar o passado da legenda, no qual foi um importante ator no processo de redemocratização³⁷. O resgate de um nome do passado também pode ser feito por um pequeno partido, como no caso do PSDC que resgatou o nome Democracia Cristã (sem o acréscimo de partido antes do nome) para renovar a sua marca.

Por fim, as alterações têm motivações mais simples como retornar para um antigo nome devido ao crescimento de uma agenda que lhe é cara, como, no caso do PR, o PL³⁸, evitar a confusão com outros partidos, a exemplo do PP, que alterou a nomenclatura para Progressistas, a fim de evitar semelhanças com a pronúncia da sigla de outras organizações, como o PT, por exemplo³⁹. Ao menos oficialmente, a troca de Partido Republicano Brasileiros para Republicanos em 2019 teve como justificativa fornecer uma maior definição ideológica à legenda, pois, junto com ela, a agremiação simplificou sua marca e reformulou seu programa com maior ênfase no liberalismo econômico e no conservadorismo⁴⁰.

Mudar de nome interfere no desempenho eleitoral? Devido à baixa identificação do eleitorado para com a maioria dos partidos, os custos da alteração são baixos e uma mudança pode alavancar o desempenho eleitoral de um partido.

36 Para maiores informações ver: CURY, Teo. PPS aprova mudança de nome e vai se chamar Cidadania. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pps-aprova-mudanca-de-nome-e-vai-se-chamar-cidadania,70002765898>. Acesso em: 23 jan. 2022.

37 Para maiores informações conferir: BEDINELLI, Talita e; BENITES, Afonso. PMDB volta a se chamar MDB: retorno ao passado para aplacar crise de imagem. *El País*, São Paulo, 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/19/politica/1513695154_142381.html. Acesso em: 23 jan. 2022.

38 O antigo PR também resgatou uma antiga identidade, porém, isso não ocorreu como forma de minimizar o desgaste da legenda, mas para se aproveitar de uma situação conjuntural. A legenda foi fundada a partir da fusão do PL com o PRONA em 2006. Em 2019, o partido pede a mudança para PL, motivado pelo crescimento da agenda do liberalismo econômico no país.

39 Para maiores informações ver: DIAS, Luciano. Progressistas: o partido mudou de nome. Fundação Milton Campos, Brasília, 2018. Disponível em: http://www.miltoncampos.org.br/noticias/progressistas_sempre_o_partido_mudou_de_nome. Acesso em: 23 jan. 2022.

40 Para maiores informações ver: CONGRESSO EM FOCO. PRB passa a se chamar “Republicanos”. Brasília, 2019. Disponível em: [Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/prb-passa-a-se-chamar-republicanos/](https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/prb-passa-a-se-chamar-republicanos/). Acesso em: 23 jan. 2022.

Tabela 1 – Desempenho eleitoral nas eleições para Deputado Federal (2014-2018)

Partido	Deputados eleitos em 2014	Deputados eleitos em 2018
Avante	1	7
Cidadania	10	8
Democracia Cristã	2	1
MDB	66	34
Patriota	2	5
PL ³	34	33
Podemos	4	11
Republicanos ⁴	21	30

Fonte: Elaboração do autor com base em TSE (2022).

Nem todos os partidos analisados neste artigo disputaram uma eleição com o novo nome, porém, as agremiações partidárias têm a tendência de copiarem estratégias exitosas umas das outras. O PL e Republicanos ainda não concorreram em um escrutínio com a nova alcunha.

O Avante, Patriota e Podemos aumentaram suas bancadas na Câmara Federal após a troca de nomenclatura. As legendas se aproveitaram da conjuntura de crise para alavancar suas bancadas. A mudança de nome auxiliou a fugir da rejeição aos partidos tradicionais e se aproveitar da crise para crescerem. Podemos afirmar que o sucesso das estratégias desses partidos inspirou outros a também alterarem suas nomenclaturas.

Em oposição, o MDB perdeu quase metade das cadeiras de uma eleição para outra. A larga diminuição da bancada da legenda veio do desgaste da legenda gerado pelo governo Temer e por escândalos de corrupção⁴¹.

41 O PSDB foi outra legenda que perdeu praticamente metade de sua bancada. Outrora, a principal força de oposição aos governos petistas, o partido ficou marcado por escândalos de corrupção e pela participação no governo Temer.

Tabela 2 – Prefeitos eleitos em 2016 e 2020

Partido	Prefeitos eleitos em 2016	Prefeitos eleitos em 2020
Avante	12	82
Cidadania	122	139
Democracia Cristã	8	1
MDB	1044	784
Patriota	13	49
PL	297	345
Podemos	30	102
Progressistas	495	685
Republicanos	104	211

Fonte: Elaboração do autor com base em TSE (2022).

Para a maioria dos partidos, trocar de nome gerou efeito positivo nas eleições municipais seguintes a alteração. No entanto, para alguns, como o MDB e a Democracia Cristã, houve perda. Como podemos explicar isso? No primeiro caso, a troca não foi motivada para diminuir a rejeição ao partido e não se aproveitar das oportunidades geradas pela conjuntura de antipolítica gestada desde 2013. No segundo caso, a simplificação da marca não foi acompanhada de uma estratégia de atração de quadros por parte dos partidos.

Para os demais, a troca alavancou o sucesso eleitoral, porém é preciso fazer algumas observações. Primeiro, a troca de nome de PP para Progressistas foi apenas uma formalidade, pois o partido manteve a sigla e não devido a desgaste da legenda para com a população. Apesar de ser componente do Centrão, não tem o ônus de sua participação perante a população, ou seja, os custos da crise política foram baixos para o partido. Nas demais legendas, houve uma estratégia de ampliação de quadros das legendas por meio da atração de grupos políticos descontentes ou em busca por espaço em suas legendas de origem.

A estratégia do Podemos é a que melhor exemplifica esta ação. Dos seus 9 senadores, apenas um foi eleito pelo partido (Oriovisto Guimarães), sendo que os demais migraram de outras legendas⁴². Além disso, o partido focou na atração de quadros em todos os níveis, de modo a se posicionar como um ator – médio – relevante na política nacional.

42 Atualmente a legenda abriga grupos ligados à operação Lava-Jato.

Portanto, apenas trocar de nome não é suficiente para explicar o sucesso eleitoral, ainda mais com alterações muito recentes. Porém, num mercado eleitoral e partidário extremamente pulverizado, a alteração auxilia na atração de quadros e ajuda os partidos irrelevantes a se tornarem relevantes.

Nas recentes trocas, as derrotas eleitorais foram o motivador da troca de PFL para Democratas em 2007. No caso da passagem do PMDB para MDB, houve uma tentativa de diminuir a rejeição ao partido marcado por escândalos de corrupção e, assim, minimizar um mau desempenho eleitoral. O resgate de uma antiga marca também foi uma estratégia do PL (ex-PR), que tentou aproveitar da onda conservadora gestada nas eleições de 2018.

A conjuntura também é fundamental, pois abre janelas de oportunidades para o crescimento de agremiações partidárias. O Avante, o Cidadania, o Patriota, o Podemos e o Republicanos viram na crise política uma chance de surfar na onda anticorrupção e antipolítica e se colocarem como importantes atores no cenário político brasileiro. A mudança de nome das legendas; buscou dar um ar de refundação e atrair novos quadros.

Por vezes, os motivos são mais simples, como a inspiração em um nome do passado, como no caso da Democracia Cristã, ou apenas simplificar a marca e ao mesmo tempo evitar confusões fonéticas com outras legendas.

Outros fatores como ausência de uma maior definição ideológica, o domínio da legenda por parte de um indivíduo ou grupo e o tamanho da legenda impactam nos custos. Em relação ao último ponto, em legendas maiores e com larga trajetória, as mudanças são mais complicadas devido a sua história e mudanças, sem grandes justificativas ou que não envolvam riscos para a sobrevivência da agremiação, são onerosas. Neste caso, as mudanças de PMDB para MDB e de Partido Progressista para Progressistas tiveram como objetivo não fundar novamente a agremiação, mas fazer uma alteração pontual.

No caso das legendas menores, os custos das mudanças são menores e a possibilidade de ganhos, sobretudo imediatos, diminui o desgaste junto aos diretórios, pois muitas destas legendas têm base social reduzida.

Relacionado a essa questão, exceção feita ao MDB e ao PP, temos que algumas das legendas que alteraram suas nomenclaturas são dominadas há muito tempo por um mesmo grupo político como Cidadania⁴³, Democracia Cristã, PL e Podemos, por exemplo. O domínio por parte de uma pessoa ou grupo também diminui o poder da base em vetar mudanças e dá um ar de empreendimento pessoal às legendas, que podem mudar com facilidade de acordo com a conjuntura para garantir a sua sobrevivência ou obter maiores ganhos.

A ausência de uma maior definição ideológica é outro fator que facilita a mudança, pois, ao optarem por uma atuação fisiológica e pragmática, as agremiações não construíram relações com setores da sociedade civil e tampouco adotaram filtros de seleção, com foco na expansão dos quadros do que num dado perfil ideológico. Ao terem uma ideologia genérica, as legendas podem transitar entre diferentes grupos e mais ainda, mantêm seu pragmatismo, inclusive na escolha de um novo nome.

Por último, o alto número de trocas (nove dos trinta e dois partidos brasileiros decidiram pela alteração) demonstra a falta de identificação dos partidos na sociedade, pois mudar de identidade envolve custos e as legendas decidiram arcar com eles. Outro ponto a se levantar é que muitas destas legendas (Avante, Patriota, PL, Podemos e Republicanos) são consideradas fisiológicas e alteram suas estratégias de modo a obter mais recursos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os partidos políticos são organizações e como organizações estão sujeitos a mudanças constantes. Estas podem se referir a estratégias, mudanças pontuais ou radicais na organização e até mesmo trocar de nome.

Trocar de nome envolve custos para as legendas, principalmente em relação a sua base. Porém, devido a desempenhos eleitorais insatisfatórios, os custos são diminuídos e a alteração passa a ser tratada como uma espécie de nova fundação, apesar de consistir em uma medida desesperada em busca da sobrevivência.

43 O Cidadania (antigo PPS) é dirigido por Roberto Freire desde a sua fundação em 1992.

Neste sentido, a seleção de um novo nome pode ser motivada por tentativas de minimizar a rejeição à legenda devido a escândalos de corrupção e/ou maus governos (MDB) e também como uma forma de se aproveitar de conjunturas específicas, como nos casos do Avante, Patriota e Podemos, que se aproveitaram da crise econômica, política e social para crescer eleitoralmente. Outros, como o Cidadania e o PL seguiram o exemplo destas agremiações e alteraram seus nomes logo após as eleições de 2018, com o PL resgatando sua antiga alcunha. Por fim, as trocas podem ter motivos mais simples e mais próximos de estratégias de marketing, como simplificar a marca, estratégia adotada pelos Progressistas e pela Democracia Cristã, que também buscou resgatar o nome de uma sigla do passado.

Sobre o sucesso eleitoral pós-troca, ainda é muito cedo para afirmar que a estratégia será sustentável ao longo do tempo, embora algumas legendas como Avante, Cidadania, Patriota, PL e Podemos tenham melhorado seus desempenhos nas eleições, outras como os Progressistas e o MDB perderam cadeiras no congresso nacional. Porém, o primeiro conseguiu aumentar o seu número de prefeituras e o segundo buscou conter os danos dos escândalos de corrupção que assolaram a legenda e a baixa aprovação de seu governo no nível nacional entre 2016 e 2018.

Para finalizar, trocar de nome faz parte da estratégia dos partidos políticos de melhorar o seu desempenho ou minimizar perdas. Apenas o insucesso eleitoral não é suficiente para explicar os motivos da alteração, com a conjuntura e crises tendo influência também na decisão.

A escolha de nomes que se assemelham a movimentos ou slogans publicitários são mais comuns em partidos menores que buscam nomes genéricos, de modo a atrair o maior número de eleitores sem que para isso tenham que adotar uma linha ideológica mais clara. Em relação aos partidos tradicionais, com exceção dos Democratas, a escolha foi de retomar antigos nomes ou apenas de simplificar a marca.

REFERÊNCIAS

BEDINELLI, Talita e Sousa. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política, 1982-2002*. São Paulo: ; BENITES, Afonso. PMDB volta a se chamar MDB: retorno ao passado para aplacar crise de imagem. *El País*, São Paulo, 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/19/politica/1513695154_142381.html. Acesso em: 23 jan. 2022.

BORZ, Gabriela e; JANDA, Kenneth. *Contemporary trends in party organization: Revisiting intra-party democracy*. Newbury Park: Party Politics, v.26, n.1, p.1-6, 2020.

BRAGA, Maria do Socorro Editora Humanitas, 2006. p. 306.

CARREIRÃO, Yan. *O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente*. Brasília: Revista Brasileira de Ciência Política, v. 14, p.255-295, 2014.

CODATO, Adriano; BERLATTO, Fábila e; BOLOGNESI, Bruno. *Tipologia dos partidos de direita no Brasil: Uma classificação empírica*. Lisboa: Análise Social, vol.53, n.229, PP.870-897, 2018.

CONGRESSO EM FOCO. PRB passa a se chamar “Republicanos”. Brasília, 2019. Disponível em: <https://congresso-emfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/prb-passa-a-se-chamar-republicanos/>. Acesso em: 23 jan. 2022.

CURY, Teo. PPS aprova mudança de nome e vai se chamar Cidadania. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pps-aprova-mudanca-de-nome-e-vai-se-chamar-cidadania,70002765898>. Acesso em: 23 jan. 2022.

DIAS, Luciano. Progressistas: o partido mudou de nome. Fundação Milton Campos, Brasília, 2018. Disponível em: http://www.miltoncampos.org.br/noticias/progressistas_sempre_o_partido_mudou_de_nome. Acesso em: 23 jan. 2022.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar/ UNB, 1970. p. 468.

GUARNIERI, Fernando. *Estabilidade na mudança: famílias partidárias e a hipótese do congelamento do sistema partidário no Brasil (1982-2018)*. Florianópolis: Política & Sociedade, v.18, n.42, p.224-249, 2019.

HARMEL, Robert e; JANDA, Kenneth. *Na integrated theory of party goals and party change*. Newbury Park: Journal of Theoretical Politics, v.6, n.3, p.259-287, 1994.

HARMEL, Robert; TAN, Alexander e; JANDA, Kenneth. *Performance, leadership, factions and party change: An empirical analysis*. Milton Park: West European Politics, v.18, n.1, p.1-33, 1995.

JANDA, Kenneth e; COLMAN, Tyler. *Effects of party organization on performance during the 'golden age of parties'*. Oxford: Political Studies, v.46, n.3, p.611–632, 1998.

KATZ, Daniel e; KAHN, Robert. *The social psychology of organizations*. New York: John Wiley and Sons, 1966. p. 502.

LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Edições Loyola, 1989. p. 150.

LAMOUNIER, Bolívar e; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: IDESP, Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos, 1986. p. 134.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 420.

MODEZELESKI, Alessandra e; CALGARO, Fernanda. Diante de crise política, partidos mudam de nome para atrair eleitores em 2018. *G1*, Brasília, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/diante-de-crise-politica-partidos-mudam-de-nome-para-atrair-eleitores-em-2018.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2022.

MUDDE, Cass. *The ideology of extreme right*. Manchester, UK: Manchester United Press, 2000. p. 212.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 568.

PITOMBO, João Pedro. PTN, que já teve Jânio e Pitta, muda para Podemos, inspirado em Obama. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1834320-ptn-que-ja-teve-janio-e-pitta-muda-para-podemos-inspirado-em-obama.shtml>. Acesso em: 22 jan. 2022.

PODER 360. Partido da Mulher Brasileira muda de nome, Bolsonaro cogita se filiar. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/partido-da-mulher-brasileira-muda-de-nome-bolsonaro-cogita-se-filiar/>. Acesso em: 23 jan. 2022.

ROVIRA KALTWASSER, Cristobal. *La derecha en America Latina y su lucha contra la adversidad*. Ciudad de Buenos Aires: Nueva Sociedad, n.254, p. 34-45, 2014.

SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos do Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2000. p. 84.

XAVIER, Renan Melo. Depois de anunciar Bolsonaro, PEN lança enquete para mudar de nome. Brasília: *Poder 360*, 2017. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/depois-de-anunciar-bolsonaro-pen-lanca-enquete-para-mudar-de-nome/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

(Footnotes)

1 Em Abril de 2022, o TSE indeferiu a mudança de nome do Partido da Mulher Brasileira para Brasil 35. A justificativa da corte foi que o nome escolhido geraria confusão com o eleitorado.

2 O Partido foi fundado, em 2005, como Partido Municipalista Renovador (PMR), porém, dois meses após a sua fundação, trocou de nome para PRB (Partido Republicano Brasileiro).

3 Em 2018 ainda se chamava Partido da República.

4 Em 2018 ainda se chamava Partido Republicano Brasileiro.

**DEMOCRACIA E LIBERALISMO: A IDEIA DE SIMETRIA
ENTRE OS SISTEMAS POLÍTICO
E ECONÔMICO POR MILTON FRIEDMAN**

**DEMOCRACY AND LIBERALISM: THE IDEA OF
SYMMETRY BETWEEN THE POLITICAL AND
THE ECONOMIC SYSTEMS BY MILTON FRIEDMAN**

*Thiana de Souza Cairo Tunes **

RESUMO

O presente artigo apresenta, como objetivo principal, demonstrar a ideia de simetria entre os sistemas político e econômico na obra de Milton Friedman, ou seja, a liberdade econômica como uma condição essencial para a liberdade política. Para tanto, mediante uma pesquisa bibliográfica em torno dos temas da democracia e do liberalismo, bem como, a partir de um recorte metodológico nas obras “Capitalismo e Liberdade” e “Livre para Escolher: um depoimento pessoal” do referido autor, buscou-se demonstrar a sua contribuição teórica em torno da defesa do livre mercado como a melhor opção de organização econômica em contraponto as economias de planejamento central. Por fim, foram realizadas algumas reflexões em torno da obra do autor com o tema da liberdade, enquanto um corolário para as sociedades democráticas.

Palavras-chave: Escola de Chicago; economia de mercado; liberdade; economia planificada; regime democrático.

ABSTRACT

This article presents the idea of symmetry between the political and the economic systems in Milton Friedman work, being

* Doutoranda em Direito pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. *Paper* apresentado como parte das atividades da Disciplina Tópicos Especiais em Direito do Estado ministrado pelo Professor, Dr. Jaime Barreiros Neto no Programa de Pós-graduação em Direito. A autora é bacharela em Direito e Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC. Mestra em Cultura e Turismo pela UESC e UFBA. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET e em Direito Público pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Professora do Curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia – UNEB - Campus XV. Instagram: @thianacairo.

economic freedom an essential condition to political freedom. For this purpose, a bibliographic research was conducted around the topics of democracy and liberalism, as well as a methodological cut in “Capitalism and Freedom” and “Free to Choose” (by the same author), in which we intend to demonstrate his theoretical contribution about the ideas of free marketing as a better economic organization as opposed to central planning economies. At last, some observations were made around Friedman’s books in which freedom as a corollary to democratic societies was the main topic.

Keywords: Chicago School; market economy; freedom; planned economy; democracy.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

“A liberdade econômica é uma condição essencial para a liberdade política”². Essa frase é uma passagem da Obra de Milton Friedman e Rose Friedman intitulada “Livre para escolher: um depoimento pessoal” que revela o objeto de análise desse breve estudo. Essa perspectiva que nos remete a uma simetria entre os sistemas político e econômico, também se faz presente, conforme se verá, em outro livro de destaque de Friedman - “Capitalismo e Liberdade” - também base teórica da pesquisa.

Para além disso, as discussões em torno da democracia e do liberalismo é tema sempre atual no ambiente acadêmico e no cenário da sociedade mundial, sendo constantemente estudado e revisitado, sob os olhares críticos de muitos teóricos de diversas áreas do conhecimento, daí a relevância do estudo.

Nesse sentido, a partir das análises das principais obras de Milton Friedman acima citadas e através de um recorte metodológico, em especial, dos capítulos I e II³ e, ainda, com base em uma pesquisa bibliográfica em torno dos temas da democracia e do liberalismo, as reflexões que serão aqui tratadas circundarão em questões sempre relevantes e inquietantes – e sem pretensão de

2 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher: um depoimento pessoal*. Tradução de Lígia Filgueiras. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 23.

3 Como recorte metodológico, a análise focará nos capítulos I e II da Obra “Livre para escolher: um depoimento pessoal.” e os Capítulos I e II da Obra “Capitalismo e Liberdade”. (FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher: um depoimento pessoal*. Tradução de Lígia Filgueiras. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 1. ed., 5. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2020.).

trazer respostas prontas e definitivas – em torno das liberdades econômicas e política como condição para a democracia.

2. NOÇÕES SOBRE DEMOCRACIA

O que é Democracia? Essa questão polêmica e recorrente na sociedade em diversas épocas e lugares já foi palco de análises de várias obras e pensadores da ciência política e outras áreas do conhecimento, a exemplo do direito. Aqui e acolá, observa-se grande divergência, embora seja possível observar alguns elementos comuns na tentativa de sua definição.

De uma coisa é certa: mesmo países com grandes desse-
melhanças políticas e culturais se rotulam (ou pretendem um en-
quadramento) como uma sociedade democrática. Assim, segundo
Barreiros Neto: “No mundo de hoje, vivemos a parêmia da unani-
midade democrática: a maior parte dos governos e dos povos de
todo o planeta desejam se intitular, ou mesmo autoproclamam-se,
como democráticos!”⁴

A expressão democracia tem origem na Antiga Grécia e
compreende a junção de “*demo*” que significa “povo” e “*kracia*”
que significa governo. Assim, tal palavra carrega em si a ideia
primordial de um “governo do povo”.

Nesse sentido, Abraham Lincoln em seu histórico discurso
em 1863 teria definido como sendo “o governo do povo, pelo povo
e para o povo”. Uma outra conhecida definição foi proferida por
Winston Churchill, famoso primeiro-ministro do Reino Unido durante
a II Guerra Mundial, segundo a qual a democracia é “o pior de todos
os regimes políticos, à exceção de todos os demais já testados”.⁵

Com efeito, um longo caminho histórico poderia ser aqui per-
corrido para discutir tão relevante tema, desde sua configuração
mais remota até os moldes atuais. Todavia, dada as limitações e
necessidade de um recorte metodológico, daremos um “salto” para
abordar a democracia a partir de uma perspectiva mais contempo-
rânea e liberal, para assim dialogar com os pontos subsequentes
deste estudo.

Nas lições de Barreiros Neto:

4 BARREIROS NETO, Jaime. *Teorias da democracia*. 1. ed. Salvador: JusPodivm: Faculdade Baiana de Direito, 2019. p. 09.

5 *Ibidem*, p. 09-10.

A democracia, nos seus moldes contemporâneos, exige que, tal como afirmam os liberais, haja o respeito à liberdade individual e à pluralidade de ideias, consubstanciadas na defesa da liberdade de expressão, da liberdade de imprensa, bem como da preservação da esfera privada frente às sempre presentes ameaças totalizadoras. Por outro lado, conforme bem destacam os adeptos do republicanismo, a democracia contemporânea também exige o exercício de deveres fundamentais, fundados em uma maior interação dos indivíduos com a esfera pública, bem como a existência de um sistema de freios e contrapesos, que possibilite o equilíbrio necessário entre as instituições políticas e entre as diversas representações da sociedade civil.⁶

Dessa forma, ainda conforme os ensinamentos do Autor acima citado, é possível compreender que na essência democrática encontram-se diversos fatores conjugados, dentre os quais destacamos a preservação da liberdade individual e do pluralismo, o respeito às minorias, a solidariedade social, a importância do cumprimento de deveres fundamentais como corolário ao exercício dos direitos essenciais, dentre outros. Ademais, a democracia deve ser enxergada como um processo dinâmico e em constante construção.⁷

Em reforço, nas palavras do Autor aludido *ipsis litteris*:

[...] no cerne da democracia, encontra-se uma conjunção de fatores como a preservação da liberdade individual e do pluralismo, o respeito às minorias, a solidariedade social, a importância do cumprimento de deveres fundamentais como corolário ao exercício dos direitos essenciais, o incentivo à formação de uma cultura política cívica e a defesa da transparência pública. Além disso, não se pode negligenciar o fato de que a democracia é um regime dinâmico, um processo em constante construção, dotado de imperfeições, cujo desenvolvimento deve repousar em bases sólidas, enraizadas nas tradições de um povo e no equilíbrio e eficiência das suas instituições.⁸

Assim, é possível observar, diante do exposto, que os valores liberais fazem parte do “espírito” democrático. A liberdade é palavra-chave que apresenta um lugar de destaque no cenário político e, por tal razão, merece uma análise mais detida. Porém, antes disso, necessário um breve esboço histórico sobre a doutrina liberal.

6 BARREIROS NETO, Jaime. *Teorias da democracia*. 1. ed. Salvador: JusPodivm: Faculdade Baiana de Direito, 2019. p. 148.

7 Ibidem, p. 149.

8 BARREIROS NETO, op. cit., p. 149.

3. LIBERALISMO: UMA BREVE ABORDAGEM HISTÓRICA

O liberalismo é um fenômeno histórico que dificilmente pode ser definido, sendo mais fácil e sensato descrevê-lo. “Para sugerir uma teoria do liberalismo, antigo e moderno, deve-se proceder a uma descrição comparativa de suas manifestações históricas”.⁹ Assim, recorrendo as lições de Merquior em sua obra intitulada “O liberalismo antigo e moderno”, propõe-se um estudo a partir de uma perspectiva histórica da doutrina liberal, percorrendo uma análise desde o liberalismo clássico até o neoliberalismo.

Em apertada síntese e com base no autor supracitado, o liberalismo clássico (1780-1860), através de seus principais pensadores (Locke, Montesquieu, Benjamin Constant, Tocqueville, John Stuart Mill) deu duas contribuições decisivas ao pensamento liberal:

Em primeiro lugar, fundiram traços liberais numa advocacia coerente da ordem social-liberal secular que estava então tomando forma nos governos representativos da época. Em segundo lugar, introduziram e desenvolveram dois outros temas no pensamento liberal: democracia e libertarianismo. Juntos, esses temas essenciais constituíram uma defesa do indivíduo não apenas contra o governo opressivo, mas também contra intromissões de constrangimento social.¹⁰

Ademais, Locke e Montesquieu são mais “ancestrais que fundadores” da doutrina liberal (ambos legaram ao pensamento liberal o imperativo da limitação do poder), pois foi com o advento da Revolução Industrial e da Revolução Francesa que o liberalismo aflorou como ideologia.¹¹

Dentre os pensadores liberais clássicos, Alexis de Tocqueville (1805 – 1850), filósofo político francês do século XIX, afirmava que “Quem procura na liberdade outra coisa para além dela própria foi feito para servir [...]”.¹² Essa afirmativa revela então o propósito liberal, calcado naquilo que seria sua busca primordial: a liberdade. Para manter o diálogo com o tópico anterior deste estudo (democracia), vale lembrar que o referido pensador trouxe a noção

⁹ MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. 3. ed. São Paulo: É Realizações, 2014. p. 40.

¹⁰ Ibidem, p. 94.

¹¹ MERQUIOR, José Guilherme. *O argumento liberal*. 1. ed. São Paulo: É Realizações, 2019. p. 79-80.

¹² TOCQUEVILLE, Alexis. *O antigo regime e a revolução*. Lisboa: Fragmentos, 1989. p. 148.

da expressão hoje conhecida como “A tirania da maioria”¹³ para descrever falhas do governo democrático no que concerne ao tratamento injustificado e opressivo das minorias.

Dando continuidade à proposta de um breve relato histórico, Merquior discorre acerca do liberalismo conservador e, após, sobre o liberalismo social (novo liberalismo) e neoliberalismo.

O liberalismo conservador (pensadores como Bagehot, Spencer, Sarmiento, Max Weber) representou um recuo da democracia liberal. O liberalismo social, por sua vez, floresceu graças a John Hobson e Leonard Hobhouse, motivados pela preocupação com as liberdades positivas e justiça social, ultrapassando-se, assim, a ideia de Estado minimalista (substituição da economia do *laissez-faire*). Destaca-se, aqui, John Maynard Keynes (1883-1946) e o movimento conhecido como “keynesianismo” com o escopo de demonstrar a necessidade de uma maior atuação do Estado na economia.

Por derradeiro, na segunda metade do Séc. XX, surge um renascimento liberal (neoliberalismo) com destaque para teóricos como Ludwig Von Mises, Friedrich August von Hayek (Escola Austríaca) e Milton Friedman (Escola de Chicago), contrapondo-se, sobretudo, a uma regulamentação excessiva da economia, defendendo, portanto, um papel mínimo para o Estado.

Ao discorrer sobre os pilares do liberalismo na perspectiva da Escola Austríaca, Donald Stewart Jr.¹⁴ dispõe que “Liberalismo é antes de tudo liberdade”. A escolha da liberdade como valor supremo não diz respeito a questões de natureza religiosa ou metafísica, mas é uma decorrência de um sistema baseado na liberdade onde se assegura a maior produtividade do trabalho humano e, nesse sentido, é algo do interesse de todos os habitantes do mundo. Liberdade, propriedade e paz são pilares da doutrina liberal, devendo-se, ainda, acrescentar a tais valores, a tolerância.

13 ‘O que é maioria’, Tocqueville escreve, ‘senão um indivíduo com opiniões e comumente com interesses, contrário a outro indivíduo, chamado minoria’? Na forma mais completamente realizada de democracia (a América para ele), essa maioria é dotada de poderes sem controle, o que ocasiona a preocupação de que ‘se você admite que um homem investido de onipotência possa abusar contra seus adversários, por que não admitir o mesmo com referência à maioria’? Tocqueville pensou que isso é exatamente o que aconteceu na América e ele usou a agora bem conhecida frase, ‘a tirania da maioria’, para descrever uma quantidade de falhas. (CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da Democracia: uma introdução crítica*. 1. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 12).

14 STEWART JR., Donald. *O que é liberalismo*. 6. ed. São Paulo: LVM Editora, 2019. p. 110-111.

Nesse sentido, vistas tais generalidades das ideias liberais, passemos nas próximas linhas à análise da contribuição teórica de Milton Friedman para, após, pontuar a relação entre liberalismo e democracia.

4. DA SIMETRIA ENTRE OS SISTEMAS POLÍTICO E ECONÔMICO POR MILTON FRIEDMAN

Milton Friedman (1912-2006) foi um economista, professor, escritor norte-americano e um dos principais líderes da Escola de Chicago. Recebeu em 1976 o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel e é considerado um dos teóricos e defensores do liberalismo econômico mais influentes do século XX.

Conforme exposto nas considerações iniciais, um dos pontos centrais de sua obra diz respeito a relação entre as liberdades econômica e política, aquela considerada uma condição essencial desta.

Em suas abordagens, o autor menciona que acreditar que política e economia são áreas segregadas e estanques - que liberdade individual é um problema político e bem-estar material é problema econômico – é, em sua opinião, um delírio, já que há uma ligação estreita entre economia e política. É por tal razão, registre-se, que ele rechaça a ideia de um “socialismo democrático”, posto que “uma sociedade socialista não pode ser democrática, no sentido de garantir a liberdade individual”.¹⁵

Em outras palavras, caso o cidadão não possua liberdade econômica, ele não terá liberdade política. Nas suas lições:

As organizações econômicas desempenham duplo papel na promoção da sociedade livre. Primeiro, como componente da liberdade em sentido amplo, a liberdade econômica é fim em si mesma. Segundo, a liberdade econômica também é meio indispensável para a consecução da liberdade política.¹⁶

Assim, a liberdade econômica é encarada como um meio para alcançar o fim da liberdade política, sendo necessário segregar poder político e econômico. Para Friedman, “a combinação de poder econômico e político nas mesmas mãos é uma receita segura para

¹⁵ FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 1. ed., 5. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2020. p. 10.

¹⁶ *Ibidem*, p. 10.

a tirania.”¹⁷ Adverte ainda o Autor que: “[...] se o poder econômico se mantém à parte do poder político, ele pode atuar como freio e contrapeso do poder político.”¹⁸

Em reforço, o sistema político é tratado em simetria com o econômico e ambos são vistos como mercados “nos quais os resultados são determinados pela interação entre pessoas em busca de seus próprios interesses pessoais (em um sentido amplo) em vez de objetivos sociais que os participantes acham vantajoso enunciar.”¹⁹

Vale lembrar ademais, que Friedman busca demonstrar que a sociedade que é regida pelo livre mercado seria a mais próspera e a melhor escolha (o que ele denomina de capitalismo competitivo), sobretudo em contraponto com as sociedades com planejamento central (a exemplo do socialismo).

Em verdade, aborda o autor, existem duas formas de coordenar as atividades econômicas: uma de direção central – técnica das forças armadas e do estado totalitário moderno – e a outra de cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica do mercado.²⁰ Assim, “o capitalismo não garante a sua liberdade, mas, por várias razões, a ausência dele é garantia de falta de liberdade.”²¹

Nesse cenário e em meio a essas afirmações apontadas acima, oportuno nesse momento abordar a ideia de cooperação voluntária, próprio do papel do mercado nas organizações econômicas.

O primeiro ponto a se destacar é que, para Friedman, uma economia predominantemente de troca voluntária abriga em si o potencial para promover tanto a prosperidade quanto a liberdade humana. Em outras palavras, a troca voluntária, como ressalta o autor, não é condição suficiente para a prosperidade e liberdade. Mas ela é uma condição necessária para ambos. Em reforço, observa-se que o mercado é visto como “ferramenta” essencial para o alcance da liberdade.

17 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher*: um depoimento pessoal. Tradução de Lígia Filgueiras. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 23.

18 FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 1. ed., 5. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2020. p. 18.

19 FRIEDMAN; FRIEDMAN. op. cit., p. 14.

20 FRIEDMAN. op. cit., p. 15.

21 LANDSBURG, Steven. *O essencial de Milton Friedman*. Tradução de Matheus Pacini. São Paulo: Faro Editorial, 2021. p. 73.

No ponto acerca da cooperação através da troca voluntária²² o autor recorre a ideias de Adam Smith no século XIX, considerado o pai da economia moderna, em sua obra “A Riqueza das Nações”. Friedman aborda que o indivíduo ao buscar seu próprio interesse é levado por uma mão invisível a promover um fim que não fazia parte de suas intenções, ou seja, ele promove o interesse também da sociedade.

Não seria, portanto, necessária a presença de alguém sentado em um “escritório central” dando ordens a milhares de pessoas envolvidas nas transações de um mercado. Dito de outro modo, é dispensável para a dinâmica do mercado e sistema dos preços, a presença de uma direção central para coordenar as transações voluntárias. Assim, o sistema de preços “permite às pessoas cooperar pacificamente em um determinado momento de sua vida, ao mesmo tempo em que cada um cuida do que é seu em relação a tudo mais.”²³

Nessa abordagem, interessante notar que Friedman menciona que o conceito de “interesse próprio” não deve ser visto como um egoísmo míope, o que seria considerado um erro. Ao contrário, o interesse próprio “é o que interessa aos participantes, seja lá o que for, o que quer que eles valorizem, quaisquer que sejam os objetivos que busquem”.²⁴ Ou seja, o interesse próprio envolve uma avaliação a partir dos valores pessoais de cada um.

Nesse ponto, surge o seguinte questionamento: E qual o papel atribuído ao Governo? Mais uma vez, se valendo dos ensinamentos de Adam Smith, o autor descreve três deveres, quais sejam:

- 1) Dever de proteção: obstar a violência e a invasão de outros países (garantia da soberania nacional);
- 2) Proteger os cidadãos uns dos outros (dever de implementar uma completa administração da justiça);

22 Friedman traz o exemplo de uma história intitulada “I, Pencil: My Family Tree as Told to Leonard E. Read para relatar como a troca voluntária leva milhões de pessoas a cooperarem entre si. O Sr. Read, no papel de “Lápis de Grafite”, começa a história com a declaração de que: “não há uma única pessoa que saiba me fazer”. Então ele prossegue contando sobre as pessoas e inúmeras habilidades que estão envolvidas na fabricação de um lápis (corte da árvore, extração da madeira, transporte, serras, caminhões, cordas, grafite, latão, borracha etc). Enfim, após o relato de todo o processo produtivo e inúmeras pessoas e materiais envolvidos, diz o lápis: “será que alguém quer desafiar minha afirmação inicial de que não há uma única pessoa na face da terra que saiba me fazer?” (FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher: um depoimento pessoal*. Tradução de Lígia Filgueiras. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 35-36.).

23 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher: um depoimento pessoal*. Tradução de Lígia Filgueiras. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 37.

24 Ibidem, p. 55.

3) Criar e manter certas obras públicas e certas instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos poderia ter interesse em criar e manter.²⁵

No mesmo sentido: “a existência de um mercado livre evidentemente não elimina a necessidade de governo.”²⁶

Esse último dever é, segundo Smith, o mais problemático e que tem sido usado para justificar um alcance cada vez maior das atividades do governo (ele considerava um dever de aplicação restrita). Assim, para Friedman, esse terceiro papel poderia ser interpretado para justificar uma expansão ilimitada do poder do governo.

Segundo o Autor:

Para financiar suas atividades, o Governo precisa coletar impostos e isso afeta os contribuintes. Além disso, cada acréscimo de poder do governo, para qualquer propósito, aumenta o perigo de que tal governo, em vez de servir à grande maioria de seus cidadãos, venha a ser um meio pelo qual alguns indivíduos tiram vantagem de outros. Cada medida governamental carrega, digamos assim, uma chaminé em suas costas.²⁷

Nesse sentido, arremata o autor, que nada impede a construção de uma sociedade que se fundamenta na cooperação voluntária para a organização, tanto da atividade econômica, quanto de outras atividades, “uma sociedade que preserva e amplia a liberdade humana, que mantém o governo em seu lugar, tornando-o nosso servo e não deixando que ele se torne nosso senhor.”²⁸

De mais a mais, ao abordar o tema “A tirania dos controles”, Friedman aponta severas críticas à economia planificada. Segundo o Autor, o Estado ao assumir o controle das atividades econômicas, bem como o planejamento econômico central, proporcionaria aos cidadãos comuns baixo padrão de vida e pouco poder para controlar seus próprios destinos, presos, portanto, a “algemas políticas”.

Para ilustrar sua afirmação, o autor faz uma comparação entre a Índia (1947) e Japão (1867). Estes países encontravam-se em

25 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher*: um depoimento pessoal. Tradução de Lígia Filgueiras. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 61.

26 FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 1. ed., 5. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2020. p. 17.

27 FRIEDMAN; FRIEDMAN. op. cit., p. 61.

28 Ibidem, p. 69.

circunstâncias bastante parecidas e, em razão da diferença nos métodos de organização econômica, tomaram rumos diferentes.

O Japão desmontou sua estrutura feudal e estendeu as oportunidades sociais e econômicas a todos os seus cidadãos. O país tornou-se uma potência a ser reconhecida no cenário político internacional. A Índia, ao revés, fez promessas vazias de eliminar as barreiras da divisão em castas, mas progrediu muito pouco na prática. O país se orgulhava de ser a maior democracia do mundo, mas em pouco tempo caiu em uma ditadura.²⁹

Do exposto, indaga Friedman: “O que explica essa diferença de resultados?” Ele ressalta que “Muitos observadores consideram a diferença nas instituições sociais e nas características humanas”.³⁰ Todavia, para a autor, a diferença foi que o Japão apoiou-se na cooperação voluntária e na economia de mercado. A Índia, por sua vez, baseou-se na economia planificada.

Assim, sobre a Índia o autor aduz no seguinte sentido:

[...] os salários e preços são controlados. É necessária autorização do governo para construir uma fábrica ou fazer qualquer outro investimento. Os impostos são onipresentes, altamente progressivos no papel, desviados, na prática, por evasão fiscal. Contrabando, mercado negro, transações ilegais de toda espécie são tão onipresentes em cada área como são os impostos, minando o respeito pela lei e, ainda assim, prestando um serviço social valioso ao anular, de certa forma, a rigidez do planejamento central, permitindo que as necessidades urgentes sejam atendidas.³¹

Nesse ponto, toda essa abordagem nos faz refletir acerca da ideia de que uma economia planificada pode promover progresso e desenvolvimento econômico, mas o custo para a sociedade, em termos de liberdade (seja, econômica, política ou humana), pode ser uma realidade desastrosa. É por tal razão que o autor rechaça o método de organização econômica planificada.

Por outro lado e trazendo à baila o tema da democracia, Robert A. Dahl leciona que há uma tensão permanente entre democracia e economia de mercado capitalista, escondendo nessa

29 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher*: um depoimento pessoal. Tradução de Lígia Filgueiras. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 97-100.

30 *Ibidem*, p. 100.

31 FRIEDMAN; FRIEDMAN. *op. cit.*, p. 100.

associação um paradoxo: “a economia do capitalismo de mercado, inevitavelmente, gera desigualdade nos recursos políticos a que os diferentes cidadãos têm acesso”.³²

Assim, adverte o autor citado, essa “simbiose antagônica” traz prejuízos sérios à igualdade política, “já que os cidadãos economicamente desiguais tem grande probabilidade de ser também politicamente desiguais”.³³ E acrescenta ainda que: “democracia e capitalismo de mercado são como duas pessoas ligadas por um casamento tempestuoso, assolado por conflitos – mas que resiste, porque nenhum dos parceiros deseja separar-se do outro.”³⁴

No mais, ainda que haja essa relação conflituosa citada por Dahl, é certo que toda a experiência histórica demonstra que, em uma economia centralizada/planificada, a liberdade é ceifada e, nessa perspectiva, mostra-se mais prejudicial e danosa do que a dinâmica do mercado preconizada por Friedman, sobretudo nas sociedades democráticas.

Ademais, pondera Dahl que, embora haja relação paradoxal entre democracia e economia de mercado, conforme exposto linhas acima, é possível concluir, apesar disso, que a sociedade e o desenvolvimento econômico típico de uma economia capitalista de mercado demonstram condições mais favoráveis à manutenção das instituições democráticas políticas. É nesse sentido que, ao conjecturar sobre uma “sociedade democrática avançada”, dentre outros aspectos, o autor, ao refletir sobre políticas públicas, defende que “um país democrático avançado regularia deliberadamente suas estruturas sociais, econômicas e políticas a fim de atingir a igualdade política.”³⁵

Assim, a lógica do mercado, na nossa visão, não deve ser a única racionalidade possível. Nas palavras de Dworkin³⁶, em um mercado corrompido das economias capitalistas, faz-se necessá-

32 DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sindou. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2016. p. 175.

33 DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sindou. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2016. p. 175.

34 Ibidem, p. 175.

35 DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 514.

36 DWORKIN, Ronald. *Justiça para ouriços*. Tradução de Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedina, 2012. p.365.

ria a regulação, seja para proteger a liberdade ou a eficiência de um mercado, seja para o proteger das distorções do monopólio ou da externalidade.

Dessa forma, o mercado perfeito capaz de manter a simetria entre as liberdades econômica e política, por vezes, demonstra distorções, as quais devem ser corrigidas via intervenção estatal, pois as variáveis políticas (além de outras de natureza pessoal, social, cultural etc.) podem refletir no interesse do cidadão e, ainda, comprometer a igualdade política.

Outrossim, importante advertir, consoante as lições de Bobbio³⁷, que o ideal de igualamento econômico é tema estranho à tradição do pensamento liberal. A igualdade de oportunidades prevê igualamento dos pontos de partida, mas não dos pontos de chegada.

Para o autor aludido: “Não só o liberalismo é compatível com a democracia, mas a democracia pode ser considerada o natural desenvolvimento do Estado Liberal somente se tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado de sua fórmula política, que é, como se viu, a soberania popular.”³⁸

Enfim, para concluir as reflexões em Friedman, ao tratar da liberdade humana, o autor menciona que “as restrições sobre a liberdade econômica afetam, inevitavelmente, a liberdade em geral, inclusive áreas como a da liberdade de expressão e imprensa”.³⁹ A liberdade é um todo e qualquer coisa que a reduza em uma parte de nossas vidas, provavelmente afetará a liberdade em outras partes. Embora a liberdade não seja absoluta, “a necessidade urgente hoje é eliminar restrições, não aumentá-las”.⁴⁰

Assim, na análise aqui exposta e, ainda, estreitando-se com os temas já discutidos sobre liberalismo e democracia, é possível verificar que a ideia de liberdade preconizada pelos liberais deve fazer parte da concepção de uma sociedade democrática. Obstar a tirania e o autoritarismo – umas das preocupações centrais da

37 BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017. p. 65.

38 Ibidem, p. 65.

39 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher: um depoimento pessoal*. Tradução de Lígia Filgueiras. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 110 e 113.

40 Ibidem, p. 110 e 113.

obra de Friedman ao repudiar as sociedades planificadas – é uma questão que deve sempre permear um debate democrático, já que a história jamais conciliou esse regime político com qualquer tipo de economia totalmente centralizada e totalitária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto central desse breve estudo foi demonstrar a ideia de simetria entre os sistemas político e econômico por Milton Friedman, ou seja, a liberdade econômica como uma condição essencial para a liberdade política.

A partir de um recorte metodológico, a pesquisa centrou-se na análise mais detida dos dois capítulos iniciais de suas obras “Capitalismo e Liberdade” e “Livre para Escolher: um depoimento pessoal”, no qual se objetivou demonstrar, segundo o autor, que é necessário segregar poder político e econômico, sob pena de incorrer em regimes tiranos e totalitários, em uma verdadeira afronta à democracia.

Ademais, para o referido autor, há impossibilidade de se admitir o denominado “socialismo democrático”, além de toda sua construção e contribuição teórica em torno da defesa do livre mercado como a melhor opção de organização econômica em contraponto ao planejamento central.

A abordagem acima demandou uma análise prévia sobre a democracia, bem como o liberalismo. Quanto à democracia, discorreu-se sobre os elementos comuns na tentativa de sua definição, destacando uma descrição contemporânea onde a ideia de liberdade preconizada pelos liberais deve necessariamente fazer parte da concepção de democracia. Quanto ao liberalismo, optou-se por realizar uma breve apreciação histórica, valendo-se, em especial, das lições de Merquior que percorre uma análise desde o liberalismo clássico até o neoliberalismo.

No que concerne ao tema central desse estudo, não obstante se trate de um autor norte-americano do século XX e com experiências estadunidenses que, por vezes, se distanciam, por exemplo, da realidade brasileira, é certo que suas lições trazem elementos importantes para repensar o relacionamento estreito entre os sistemas político e econômico. Assim, para além da reflexão acadêmica,

é inegável que as questões que foram ventiladas servem como ponto de partida para discussões no cenário político atual.

É possível então visualizar, como defendido pelo autor, os sistemas político e econômico como um mercado onde os participantes agem segundo seus próprios interesses? A lógica do mercado é o melhor modelo para explicar tal relação? É certa a segregação entre poder político e econômico para se evitar a tirania? E mais: A liberdade econômica é condição necessária para liberdade política? Essas e outras indagações que foram enfrentadas – sempre relevantes e atuais – instigaram a presente análise.

É certo, todavia, que o debate em torno das ideias de Friedman fomenta uma contenda fervorosa em várias direções, sobretudo em uma sociedade entrincheirada e desigual, onde o clamor pelo Estado Social se tornou palco de discussões nas sociedades democráticas.

Mas, o foco aqui foi tratar da liberdade e não da igualdade ou dos diversos problemas enfrentados pela democracia. Este seria um outro caminho para análise, já que entendemos que uma sociedade democrática pressupõe ouvir as minorias, o que demandaria, em certa medida, a atuação do Estado para se vislumbrar uma liberdade econômica e, quiçá, política.

Assim, ponderamos: “nem tanto e tampouco”. Não partilhamos do ideário liberal, a partir de uma visão extremista, de total ausência do Estado na economia. Não se pode apostar no mercado de forma cega a ponto de vislumbrar que a mão invisível sempre solucione as contingências do sistema econômico. O mercado, como teorizado, demandaria uma situação livre de imperfeições, o que na prática nos parece improvável.

Mas, até o próprio Friedman reconhece em sua obra que o Estado tem um papel a cumprir, ainda que não vigoroso, quando se trata de desigualdades, a exemplo de sua teorização sobre o imposto negativo que, embora não tenha sido aqui objeto de análise, serve para instigar o leitor a novas descobertas e reflexões dessa proposta com a ideia de mínimo existencial e ideal democrático.

Ademais, Friedman, quanto ao tema da igualdade, assevera que uma sociedade que se vale do uso da força para sua obtenção, destruirá a liberdade e, conseqüentemente, a força que eventualmente seja adotada para bons propósitos terminará nas mãos de

pessoas que as usam para promoção de seus próprios interesses.

Assim, conclui-se que a liberdade é, sem dúvida, um corolário da democracia. Embora haja uma tensão permanente entre este regime político e a economia de mercado capitalista, conforme exposto por Dahl e com quem concordamos, é nesta última que podem ser encontradas as condições mais favoráveis à manutenção das instituições democráticas políticas.

REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. *Teorias da democracia*. 1. ed. Salvador: JusPodivm: Faculdade Baiana de Direito, 2019.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da Democracia: uma introdução crítica*. 1. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sindou. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2016.

DWORKIN, Ronald. *Justiça para ouriços*. Tradução de Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedina, 2012.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 1. ed., 5. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2020.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Livre para escolher: um depoimento pessoal*. Tradução de Lígia Filgueiras. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

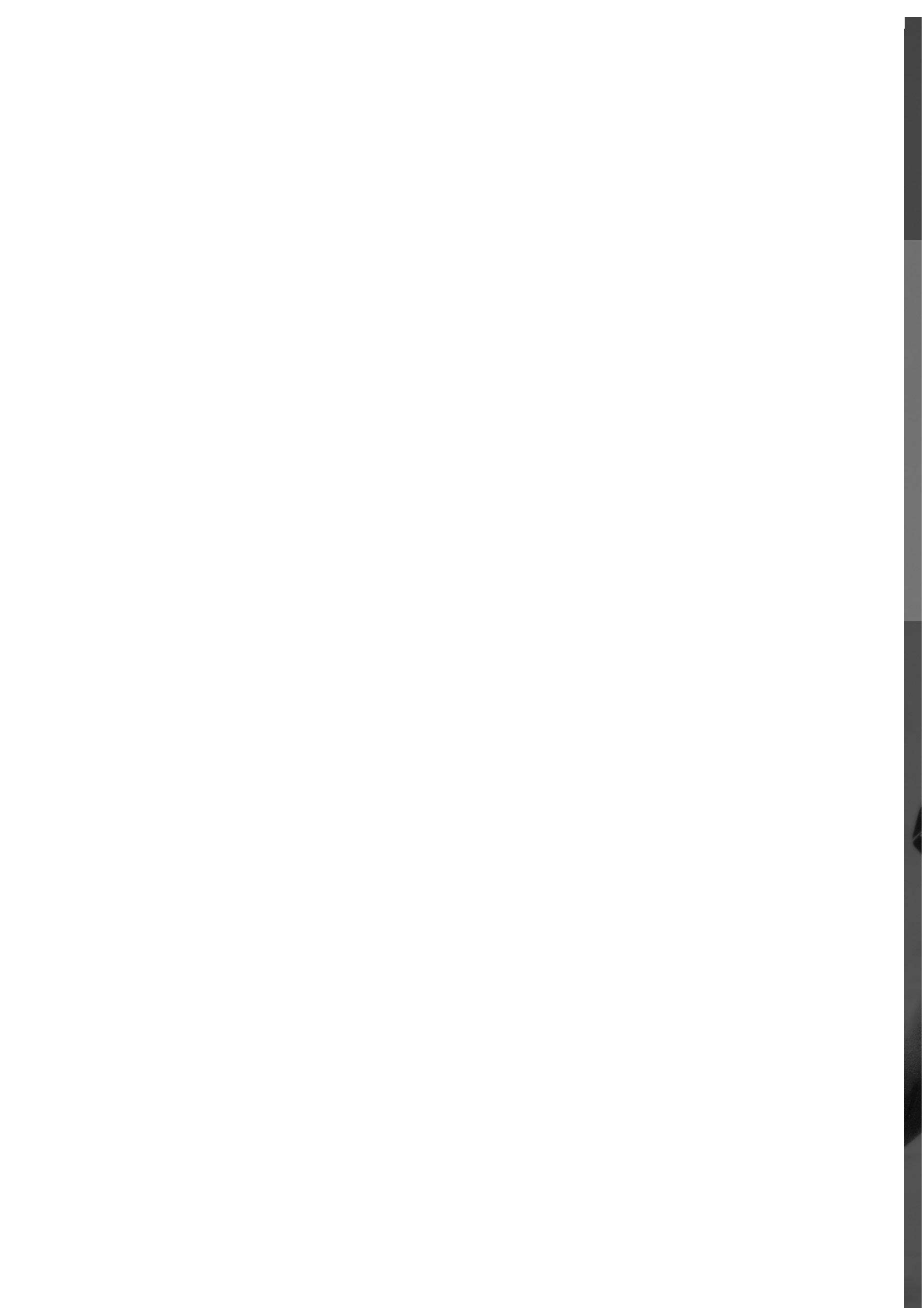
LANDSBURG, Steven. *O essencial de Milton Friedman*. Tradução de Matheus Pacini. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

MERQUIOR, José Guilherme. *O argumento liberal*. 1. ed. São Paulo: É Realizações, 2019.

MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. 3. ed. São Paulo: É Realizações, 2014.

STEWART JR., Donald. *O que é liberalismo*. 6. ed. São Paulo: LVM Editora, 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis. *O antigo regime e a revolução*. Lisboa: Fragmentos, 1989.



Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 12 | junho 2022

MEMÓRIA

EJE

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

CIDADANIA E DIREITO DE PARTICIPAÇÃO*

*Dalmo de Abreu Dallari***

1. A CIDADANIA NA ANTIGÜIDADE

A noção de cidadania, ligada a uma circunstância fundamental da pessoa humana, é essencial para a concepção e a realização da sociedade democrática do século XXI. Para que se apreenda o significado da cidadania e porque ela é proclamada como um dos fundamentos da república no Brasil, é importante ir às origens, conhecer as primeiras afirmações da cidadania, e acompanhar sua evolução através da história, inclusive as manipulações que se fizeram em torno dela, utilizando-a para a afirmação de uma sociedade de pessoas livres e, ao mesmo tempo, para a imposição de discriminações.

As primeiras reflexões sobre a cidadania encontram-se na obra de um dos grandes filósofos da Grécia antiga, o ateniense Sólon, que viveu nos séculos VII e VI antes da era Cristã e cujos pensamentos são expostos com muita clareza e objetividade na obra *Sólon de Atenas*, de Gilda Naécia Maciel de Barros, professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Nessa obra é dada grande ênfase aos ensinamentos e às ponderações de Sólon sobre a cidadania, ficando evidente que já se ligava a noção de cidadania ao ideal de uma sociedade livre, cujo governo deveria incluir um papel ativo de uma parte considerável do povo, que eram os cidadãos. Assinalando que, a par de importantes reformas políticas e jurídicas realizadas em Atenas, Sólon atuou também como educador, sobretudo

* Artigo publicado em francês sob o título *Citoyenneté et droit de participation*, in: *Le sujet dans la Cité. Revue Internationale de Recherche Biographique*. Paris, n. 3. P. 60-68. nov. 2012.

** Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor e Orientador dos Cursos de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. Ex-Diretor da Faculdade de Direito da USP

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

educador para a cidadania, Gilda de Barros assim ressalta este aspecto da contribuição de Sólon: "Acreditando que a saúde de um organismo político não só depende das instituições que o integram, como também dos indivíduos encarregados de representar os integrantes e de cada membro da comunidade, julgou ele encontrar na formação do caráter um meio mais seguro de garantir a manutenção do equilíbrio social. Ensinando aos atenienses que todo cidadão -governante e governado- é o construtor da ordem, guardador da lei e responsável direto pelos males da vida pública"³.

Ainda na Grécia, tem grande importância para a fixação do conceito de cidadania e a compreensão de seu significado político a obra de Aristóteles, sobretudo seu tratado sobre *A Política*, no qual faz referência expressa e minuciosa ao cidadão e à cidadania, complementando referências feitas em trabalhos anteriores. Diz, então, Aristóteles, que "é cidadão aquele que uma parte legalmente admitida na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária", acrescentando em seguida: "chamamos cidade à multidão de cidadãos capaz de se bastar a si mesma e de obter, em geral, tudo o que é necessário à sua existência"⁴

Na seqüência da história, Roma, pela ação de líderes políticos e de pensadores que haviam estudado na Grécia ou conheciam as obras de autores gregos, também adotou e desenvolveu a noção de cidadania, que foi usada para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa tinha ou podia exercer, como também para estabelecer uma nítida distinção entre os romanos e os não-romanos. A noção romana de cidadania exerceu influência direta na definição de alguns aspectos fundamentais da ordem política estabelecida na

3 Gilda Naécia Maciel de Barros, *A Cidadania Antiga*, São Paulo, Ed. Humanitas, 1999, págs.59/60.

4 Aristóteles, *A Política*, Livro 3º, Cap. 1º, § 8º.

França e, a partir dela, em grande parte do mundo, a partir das revoluções burguesas do século dezoito, sendo oportuno e conveniente relembrar alguns de seus pontos básicos. Numa consideração mais ampla, pode-se dizer que a sociedade romana fazia discriminações e separava as pessoas em classes sociais, mas em consequência das conquistas políticas internas e internacionais ocorreu uma evolução, na qual a noção de cidadania teve muita importância.

Havia, em primeiro lugar, a distinção entre os romanos e os estrangeiros, mas os romanos não eram considerados todos iguais, existindo várias categorias. Em relação à liberdade das pessoas era feita a diferenciação entre livres e escravos, surgindo depois a categoria dos libertos, mas entre os que eram livres também não havia igualdade, fazendo-se uma distinção entre os patrícios, membros das famílias mais importantes que tinham participado da fundação de Roma e por isso considerados nobres, e os plebeus, que eram pessoas comuns e não tinham o direito de ocupar todos os cargos políticos. Com o tempo foram sendo criadas categorias intermediárias, para que alguns plebeus recebessem um título que os colocava mais próximos dos patrícios e lhes permitia ocupar os cargos mais importantes. Um registro minucioso dessa evolução, e que interessa bastante ao estudo do significado e da evolução da cidadania, foi feito por Geraldo de Ulhoa Cintra, em sua obra denominada, precisamente, *De Statu Civitatis*.

Quanto à possibilidade de participar das atividades políticas e administrativas havia uma distinção importante entre os próprios romanos. Em princípio, os romanos livres tinham a cidadania, eram, portanto, cidadãos, mas nem todos podiam ocupar os cargos políticos, como o de senador ou de magistrado, nem os mais altos cargos adminis-

trativos. Como observa Ulhoa Cintra "a plenitude de capacidade jurídica está ínsita à cidadania, de tal modo que essa mesma capacidade jurídica romana só se perde perdendo a cidadania". Outro aspecto importante é que se fazia uma distinção entre *cidadania* e *cidadania ativa*. Só os cidadãos ativos tinham o direito de participar das atividades políticas e de ocupar os postos mais importantes de administração pública⁵. Uma particularidade que deve ser ressaltada é que as mulheres não tinham a cidadania ativa e por esse motivo nunca houve mulheres no Senado nem nas magistraturas romanas.

2. A CIDADANIA NA ORDEM POLÍTICA BURGUESA

Muitos séculos depois, no século XVIII, vários pontos da concepção antiga de cidadania foram retomados e postos em prática, mas com nova configuração, que refletia as circunstâncias políticas. Isso aconteceu com maior evidência teórica e prática na França, ao ser implantada uma nova ordem política em decorrência da revolução burguesa. Como é sobejamente conhecido, entre os principais objetivos dos revolucionários estavam a liberdade, para os indivíduos e o patrimônio, e a igualdade, para eliminação dos privilégios, inclusive o privilégio de participar do poder político. Essas eram aspirações dos burgueses e também das camadas mais pobres da população, os trabalhadores, pois a parcela do povo que trabalhava em regime extremamente pesado, com longas jornadas, salários baixos e sem nenhuma proteção aspirava por igualdade, achando que se todos fossem iguais as pessoas mais humildes também poderiam participar do governo e desse modo as leis seriam mais justas. E a cidadania passou a ser um ponto fundamental da linguagem revolucionária, entendendo-se que se

5 Geraldo de Ulhoa Cintra, *De Statu Civitatis*.

todos fossem cidadãos e cidadãs ninguém sofreria arbitrariedades e todas as pessoas, homens e mulheres, teriam o direito de participar do governo.

Essa crença na garantia da igualdade de direitos sofreu um sério abalo quando, em 1789, a Assembléia Nacional aprovou um documento sobre os direitos fundamentais, denominando-o "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão". Houve protestos veementes de algumas líderes femininas, que o consideraram discriminatório, e uma delas, Olympe de Gouges, apresentou o projeto de uma "Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã", tendo a ingenuidade de escrever, na apresentação do projeto, que o dedicava à rainha Maria Antonieta. A Assembléia reagiu indignada, não tomou conhecimento do projeto e, mais do que isso, denunciou a autora como inimiga da Revolução, tendo sido ela condenada à pena de morte, morrendo guilhotinada.

No ano de 1791 a Assembléia aprovou a primeira Constituição francesa e aí já se estabeleceram regras que deformavam completamente a idéia de cidadania como expressão de igualdade e do direito de participação política. Recuperando a antiga diferenciação romana entre cidadania e cidadania ativa, os constituintes estabeleceram que para ter participação na vida política, votando e recebendo mandato e ocupando cargos no governo e na Administração Pública, era preciso ser cidadão ativo. E na própria Constituição ficou expresso que para ter a cidadania ativa era necessário ser francês, estando implícito que se referiam apenas ao sexo masculino, ter uma renda anual elevada e não ser empregado de ninguém, exigências que só podiam ser atendidas pelos homens ricos, ou seja, os burgueses.

Essa contradição na aplicação do princípio da igualdade foi reconhecida por Dominique Schnapper como uma peculiaridade histórica da França, como se pode constatar em sua obra *Qu'est-ce que*

la citoyenneté ? (Paris, Éd. Gallimard, 2000), onde ele faz esta observação sobre a igualdade: "Reste que ce principe s'est appliqué de manières fort différentes. La communauté des citoyens est historiquement née em France sous la forme d'une communauté des propriétaires et chefs de famille, alors seuls consideres comme autonomes et responsables, c'est-à-dire pleinement "humains". Après avoir proclamé l'universalité du citoyen, les révolutionnaires français ont introduit la distinction entre la citoyenneté, accordée à tous, et l'exercice politique de la citoyenneté, reserve à certains" (pág.145).

A partir da adoção da Constituição a cidadania continuou a indicar o conjunto de pessoas vinculadas juridicamente ao Estado, mas deixou de ser um símbolo da igualdade de todos e com a diferenciação entre cidadãos comuns e cidadãos ativos passou a designar uma nova classe de privilegiados.

3. A CIDADANIA NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

a) A Cidadania na Primeira Constituição brasileira

A noção de cidadania foi introduzida no sistema jurídico-político brasileiro em 1824, com a aprovação da primeira Constituição do Brasil. Para se ter idéia dos avanços ocorridos e de sua caracterização, será interessante confrontar as disposições da primeira Constituição, de 1824, com as da atual Constituição, de 1988.

Fortemente influenciados pelos filósofos políticos franceses, os líderes da primeira assembléia constituinte brasileira deram bastante ênfase à noção de cidadania. Com efeito, o Título 2º foi denominado "Dos Cidadãos Brasileiros" e nele foram incluídos três artigos. O primeiro deles, o artigo 6º, começa pelas palavras "São Cidadãos Brasilei-

ros" e faz em seguida uma enumeração, em cinco incisos, dos requisitos para que alguém fosse considerado brasileiro, começando pelos nascidos no Brasil e concluindo pela figura dos "estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião", dispondo que a lei determinaria as qualidades precisas para obtenção da Carta de naturalização. No artigo 7º dispõe-se, em três incisos, sobre quem "Perde os Direitos de Cidadão Brasileiro". E o artigo 8º especifica duas hipóteses de suspensão do exercício dos Direitos Políticos, que eram, em primeiro lugar, por incapacidade física ou moral e, a par disso, "por sentença condenatória a prisão, ou degredo", enquanto durassem os seus efeitos.

Mais adiante, no Capítulo VII, intitulado "Das Eleições", a Constituição fixou uma série de regras sobre o sistema eleitoral. Foram estabelecidas aí inúmeras restrições à cidadania, prevendo-se a eleição indireta dos Deputados, Senadores e Membros dos Conselhos das Províncias. Eles seriam eleitos por um colégio eleitoral escolhido pela massa dos cidadãos ativos, em eleições primárias realizadas nas Assembléias Paroquiais, mas nelas estavam impedidos de votar os que, embora cidadãos, fossem enquadrados em certas categorias ali especificadas. É interessante assinalar que, refletindo a influência francesa, estabeleceu-se que não poderiam votar nas Assembléias Paroquiais, entre outros, os "criados de servir" e "os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou Emprego". Além disso, também na linha da garantia de privilégios para os mais ricos, estabeleceu-se que no segundo nível, nas eleições para Deputados, Senadores, não poderiam votar os que, embora escolhidos nas eleições primárias para compor o colégio eleitoral, não tivessem de renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Embora só apareça discretamente a referência a cidadãos ativos, no ponto em que são fixadas as regras do sistema eleitoral, a distinção entre cidadania e cidadania ativa fica óbvia. Isso foi bem observado por Pimenta Bueno em seus comentários à Constituição do Império, onde esclarece que a qualidade de nacional ou brasileiro é distinta da de cidadão ativo. E acrescenta que se diz *ativo* para diferenciar de simples cidadão, que é sinônimo de nacional⁶. Na realidade, como se viu acima, fez-se a discriminação com base em critérios econômicos, quanto ao exercício dos direitos políticos. Outro ponto que merece referência é que se manteve também a exclusão das mulheres do exercício dos direitos políticos, o que, obviamente, tinha por efeito a limitação expressiva de seus direitos de cidadania ou, seja, a negação da cidadania ativa. Essa exclusão só foi eliminada em 1933, por um decreto do governo provisório, que permitiu às mulheres a participação, como eleitoras e candidatas, dando-lhes, portanto, a cidadania ativa, nas eleições para a Constituinte. Na seqüência, a Constituição de 1934 tornou definitiva a aquisição da cidadania ativa pelas mulheres.

b) Cidadania e Direitos Humanos na Constituição Brasileira de 1988.

A Constituição brasileira de 1988 dá ênfase especial à cidadania, que é afirmada como princípio fundamental da República, ficando implícito que ela foi aí utilizada com o sentido mais amplo que adquiriu modernamente e que vai além da afirmação da nacionalidade. Com efeito, esta é tratada no Título II, que se refere aos Direitos e Garantias Fundamentais, sendo objeto de um capítulo especial, o Capítulo III, intitulado "Da Nacionalidade".

⁶ José Antônio Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Rio de Janeiro, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1959, págs.439 e 440.

dade" e iniciado pelo artigo 12 da Constituição, que estabelece: "São brasileiros...", fazendo em seguida a distinção entre natos e naturalizados e prevendo algumas conseqüências em decorrência dessa diferenciação.

Diz o artigo 1º da Constituição que a República Federativa do Brasil "Constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:... II. a cidadania;". Esse tratamento constitucional da expressão "cidadania", dando-lhe a condição de fundamento da República, deixa evidente que ela foi aí utilizada com o significado mais moderno, definido pelo novo constitucionalismo decorrente da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Nessa concepção, a cidadania compreende um conjunto de direitos humanos, tanto individuais quanto sociais, tanto civis e políticos quanto econômicos, sociais e culturais. Ter a cidadania é ser titular desses direitos e ter legitimidade para a participação ativa na vida da sociedade, inclusive no governo, bem como para agir, por todos os meios constitucionalmente previstos, para exigir o respeito aos direitos fundamentais e sua efetivação no plano concreto.

Quanto ao significado da cidadania na Constituição brasileira são muito precisos e esclarecedores os comentários do eminente constitucionalista José Afonso da Silva. Ressaltando a existência de uma nova dimensão da cidadania, construída sob influência do enriquecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana, ele acentua algumas decorrências da máxima importância. Assim, nessa nova concepção a cidadania qualifica os participantes da vida do Estado e exige o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal. Além disso, a nova cidadania tem conexão com os conceitos de *soberania popular*, com os direitos políticos e com o conceito de *dignidade da pessoa humana*.

Tendo por base esses elementos, o eminente jurista conclui categoricamente:

“A cidadania, assim considerada, consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder, com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos. Essa cidadania é que requer providências estatais no sentido da satisfação de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições”⁷.

4. CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS: VALORES UNIVERSAIS

Em conclusão, a cidadania, em sua concepção moderna, é mais do que uma circunstância jurídica ligada aos direitos políticos. Ela compreende também os direitos políticos, porém, muito mais do que isso, ela implica a exigência de respeito e efetivação de todos direitos fundamentais da pessoa humana, que são inerentes à natureza humana e iguais para todos os seres humanos, sem qualquer discriminação. Ser cidadão e exercer a cidadania é ter respeitada sua dignidade humana e respeitar a dos outros, é trabalhar permanentemente pelo bem comum, exigindo o respeito aos direitos individuais de todos, sem egoísmo, sem preconceitos, sem discriminações e com espírito de solidariedade.

Exercer a cidadania é defender e procurar efetivar os seus próprios direitos, respeitando os direitos dos demais e contribuindo para que eles também sejam efetivados. Exercer a cidadania é agir solidariamente na comunidade, assumindo responsabilidades e participando ativamente das decisões de interesse comum. Exercer a cidadania é buscar, por meios pacíficos, a construção de uma socieda-

7 José Afonso da Silva, *Comentário Contextual à Constituição*, São Paulo, Ed.Malheiros, 2005

de justa e democrática, na qual a pessoa humana, universalmente considerada, seja o primeiro dos valores e todos sejam livres e iguais em dignidade e direitos.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

BARROS, Gilda Naécia Maciel de, *Sólon de Atenas - A Cidadania Antiga*, São Paulo, Humanitas, 1999

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita e, *A Cidadania Ativa*, São Paulo, Atica, 1996 (2^a.ed.)

CINTRA, Geraldo de Ulhoa, *De Statu Civitatis*, São Paulo, sem editora, 1963

DALLARI, Dalmo de Abreu, *Direitos Humanos e Cidadania*, São Paulo, Moderna, 2004 (2^a.ed.)

KYMLICKA, Will, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Clarence Press, 1995

LAZZARI, Francesco, *L'Altra faccia della cittadinanza*, Milão, Franco Angeli, 1994

SANTOS, Milton, *O Espaço do Cidadão*, São Paulo, Nobel, 1996

SCHNAPPER, Dominique, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* Paris, Gallimard, 2000

SOUSA JR, José Geraldo de, *Idéias para a Cidadania e para a Justiça*, Porto Alegre, Fabris, 2008

DA IMPORTÂNCIA DO DIREITO ELEITORAL OU VOTO ACTIVO*

*José Antônio Pimenta Bueno ***

O direito eleitoral, ou voto ativo, é um direito político de suma importância, é a principal garantia das nações livres para manter a sua liberdade, é a participação do cidadão no poder político, na alta administração do Estado, na confecção das leis, no impôsto no recrutamento. É o meio que êle tem de fiscalizar a observância da constituição, de emitir suas idéias, fazer valer suas opiniões, desejos e interesses, e enfim de influir sôbre sua sociedade política. Êste direito e seu livre exercício é quem qualifica o sistema de governo e dá-lhe o caráter de representativo, como já expusemos no n° 22; é quem confirma que os poderes públicos são delegações da nação. Sem êle a nação não tem meio valioso de expressar a sua vontade, de modificar o poder, de dirigi-lo, de fazer respeitar as suas liberdades. E' pois

* Texto originalmente publicado em BUENO, José Antônio Pimenta. Da importância do Direito Eleitoral ou voto activo. In: __. **Direito Público Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro:- Typographia Imp. E Const. de J. Villeneuve E C, 1857. p. 191-194.

** Constitucionalista do Império. Ingressou, em 1828, no recém-criado Curso Jurídico de São Paulo, tendo concluído em 1832 na primeira turma. Juiz de fora, juiz da Alfândega e chefe da Polícia em Santos. Juiz de direito da comarca do Paraná (1842). Desembargador dos tribunais da Relação do Maranhão (1844) e da Corte (1847). Deputado provincial por São Paulo em 1834. Presidente da província do Mato Grosso entre 1835 e 1837. Exerceu a função de enviado plenipotenciário em Assunção, de 1844 a 1847. Deputado geral por São Paulo entre 1845-1847. Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, em 1848, tendo assumido a pasta dos Negócios da Justiça. Presidente de província do Rio Grande do Sul em 1850. Senador pela província de São Paulo em 1852 e, em 1859, integrante do Conselho de Estado. Elaborou cinco projetos relacionados à libertação dos escravos, a pedido do imperador d. Pedro II (1866), que serviram de fundamento para a Lei do Ventre Livre de 1871. Presidente do Conselho de Ministros, tendo chefiado o gabinete de 1870 e ocupado simultaneamente a Secretaria dos Negócios Estrangeiros. É considerado uma referência no estudo do direito constitucional brasileiro no século XIX.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

o próprio sistema representativo mais ou menos amplo, e desenvolvido, segundo êste direito é mais ou menos largo, ou restringido, segundo se alia mais com a liberdade ou depende do govêrno, ou de condições que o enfraqueçam.

O govêrno deriva-se sem dúvida da soberania nacional, que é a fonte de todos os poderes, o princípio fundamental da autoridade, a expressão dos direitos e vontade de todos que compõem a nação, e conseqüentemente à primeira vista parece lógico que tôda a nação, que todos devem ter o voto ativo, a faculdade eleitoral, o direito de intervir no exercício dos poderes delegados parece mesmo que aí está o princípio de igualdade e de justiça. Entretanto, quando dêsse pensamento abstrato, quando da teoria se desce à realidade, ao ser prático da sociedade, o espírito o mais liberal não pode deixar de reconhecer que o voto universal é uma verdadeira utopia. A razão e o interêsse público não podem deixar de necessariamente admitir as incapacidades resultantes do sexo, da menoridade, da demência, da falta de luzes e da ausência das habilitações, que convertessem o voto em um perigo social. A necessidade ou sistema das exclusões não tem sido mesmo sèriamente contestado pelos espíritos ainda exagerados, êles o admitem, a questão vem a ser outra, e é: quais os limites que devem ser estabelecidos? Quais as condições que devem ser julgadas suficientes? O voto universal reduz sem dúvida os cidadãos a simples cifras,

sem atenção às condições da inteligência e da propriedade; estabelece uma igualdade absoluta, apesar da diversidade e mesmo oposição das circunstâncias dos indivíduos; sujeita a parte pensadora da nação, que é sempre comparativamente pouco numerosa, à multidão que não pensa, que não oferece as garantias necessárias, e uma destas é o sentimento e o fato da independência do votante. Em último resultado, as escolhas serão perigosas, e porventura escravas do poder desde que êle queira e saiba adular a multidão. Quais serão porém as habilitações que façam presumir a existência das garantias necessárias? Quanto maiores forem as exigências menos participação terá a nação no exercício do poder, mais concentrado ou pouco numeroso será o elemento aristocrático que se irá criar; maior modificação sofrerá a pureza do sistema representativo.

A constituição brasileira resolveu o problema que acima indicamos por um modo verdadeiramente liberal, quase que estabeleceu o voto universal, excluiu apenas aqueles que evidentemente não ofereciam as condições inflexivelmente indispensáveis: tais são: 1º) Os cidadãos nascidos tais ou naturalizados que não estão no gozo de seus direitos políticos. Não estão nesse gozo os que têm perdido tais direitos por naturalizarem-se em país estrangeiro: por ter aceito emprêgo, pensão ou condecoração estrangeira sem licença; ou por terem sido banidos, art. 7º. Não estão

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

também aqueles a quem êsse exercício foi suspenso por incapacidade física ou moral, ou por sentença condenatória nos termos do art. 8º. Ora, quanto a esta disposição, é claro que a lei não trata de excluir, ela reconhece que tais indivíduos possuíam o direito, proíbe que usem dêle, ou porque o perderam, ou porque está suspenso; seria mesmo contraditório que nessas circunstâncias fôsse seu exercício admitido. 2º) Exclui pois pròpriamente só as cinco classes, que enumera em seu art. 92, como passamos a observar. A primeira exclusão, dos menores de vinte e cinco anos, em que não se incluem os casados e oficiais militares que forem maiores de vinte e um, os bacharéis formados e clérigos de ordens sacras, tem seu fundamento na natureza antes do que em restrição política. E' a condição da idade, do desenvolvimento da razão.

A segunda exclusão, a dos filhos-famílias que estão em companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos, é também uma disposição conseqüente com o direito civil. Não são ainda *sui juris*, sua vontade é dependente da de seus pais, não são ainda membros ativos da sociedade política, salvo se servirem ofícios públicos, pois que essa circunstância importa sua emancipação política. A terceira exclusão é a que começa a verificar o sistema das restrições, mas em última análise ela só importa a denegação do voto aos criados de servir, em cujo número entram os da casa imperial que forem de galão branco. Ninguém dirá por certo

que um tão importante direito lhes devesse ser dado, seria conferi-lo àqueles a quem servem, são pessoas totalmente dependentes, e ainda mais que os filhos-famílias. A quarta exclusão, dos religiosos ou membros de comunidades claustrais, não é uma restrição política, sim uma consequência lógica de sua instituição, da vida que não se dedica ao mundo temporal. Resta a quinta exclusão, dos que não têm cem mil réis de renda líquida anual por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos. Ora, no Brasil quase que é preciso ser mendigo para não possuir tal rendimento, ou pelo menos ser um homem perfeitamente vadio e inútil. Assim, a constituição brasileira veio em último resultado a excluir, somente os criados de servir, ou mendigos e vadios; instituiu, como dissemos, o voto quase universal.

A disposição do art. 93, que declara que aquêles que não têm o voto ativo não podem ser membros, nem votar na nomeação de autoridades eletivas nacionais ou locais, como juizes de paz, câmaras municipais ou outros, é consequente e tão bem fundada que seria ocioso demonstrar; o contrário seria dar um direito maior a quem se denegava um menor.



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



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 | aje@tre-ba.jus.br
55 71 3373-7445