



**SOCIEDADE METROPOLITANA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E  
TECNOLOGIA SÃO CARLOS  
FACULDADE METROPOLITANA SÃO CARLOS - FAMESC  
CURSO DE GRADUAÇÃO DIREITO**

**LETÍCIA FERREIRA BARRETO**

**SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS AO PLEITO MAJORITÁRIO COMO  
FORMA DE INSEGURANÇA JURÍDICA OU FRAUDE ELEITORAL**

Bom Jesus do Itabapoana/RJ  
2018

**LETÍCIA FERREIRA BARRETO**

**SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS AO PLEITO MAJORITÁRIO COMO  
FORMA DE INSEGURANÇA JURÍDICA OU FRAUDE ELEITORAL**

Monografia apresentada como parte dos requisitos necessários para a conclusão do Curso de Graduação em Direito, sob orientação do Professor Mestre Oswaldo Moreira Ferreira, da Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC.

Bom Jesus do Itabapoana/RJ  
2018/2º semestre



**LETÍCIA FERREIRA BARRETO**

**SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS AO PLEITO MAJORITÁRIO COMO  
FORMA DE INSEGURANÇA JURÍDICA OU FRAUDE ELEITORAL**

Monografia aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ para obtenção do título de Bacharelado em Graduação de Direito.

Monografia avaliada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/

Formatação: ( ) \_\_\_\_\_

Nota final: ( ) \_\_\_\_\_

**Comissão Examinadora**

---

**Prof. Me. Oswaldo Moreira Ferreira**  
Orientador

---

**Prof. XXXXX**  
Avaliador de Metodologia

---

**Prof. XXXXX**  
Avaliador de Conteúdo

Bom Jesus do Itabapoana, 23 de novembro de 2018.

## **DEDICATÓRIA**

**Dedico este trabalho a Deus e aos meus pais, pilares da minha vida, nos quais renovo minhas forças para toda caminhada.**

## **AGRADECIMENTOS**

**Agradeço a todos os professores que me acompanharam durante a graduação, em especial ao Prof. Oswaldo Moreira Ferreira e Prof. Tauã Lima Verdán, pela sabedoria, paciência, compreensão e importantes críticas que levaram a conclusão deste trabalho.**

**A todos aqueles que de alguma forma estiveram e estão próximos de mim, que me trouxeram alegria mesmo em momentos mais difíceis.**

Só é verdadeiramente digno da liberdade, bem como da vida, aquele que se empenha em conquistá-la". (Johann Goethe).

BARRETO, Leticia Ferreira. **SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS AO PLEITO MAJORITÁRIO COMO FORMA DE INSEGURANÇA JURÍDICA OU FRAUDE ELEITORAL.** 85 P. Trabalho de Conclusão de Curso. Bacharelado em Direito. Faculdade Metropolitana São Carlos - FAMESC, 2018.

## RESUMO

A intenção deste estudo é abordar a substituição de candidato majoritário às vésperas da eleição, examinando como a legislação eleitoral, especialmente a Lei nº 9.504/97 e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral preveem essa possibilidade, verificando em que circunstâncias e quais os requisitos exigidos para o deferimento do novo registro, buscando julgados a partir de 2016 para saber se alguma cidade enfrentou problemas com a substituição. Como questão de problema delimitou-se: houve ganhos com as alterações legislativas que disciplinam a substituição de candidatos ao pleito majoritário ou permanece a insegurança jurídica, com possibilidade de ocorrência de abuso de direito e fraude nas eleições? Assim, o objetivo geral analisar o dispositivo legal e a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que disciplinam a substituição de candidato majoritário e sua consequência para a campanha eleitoral, bem como para o exercício do voto livre e consciente. A justificativa do estudo está no fato de mostrar que o fundamento legal do presente estudo está previsto no artigo 13, *caput* e parágrafos, da Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), vindo a sofrer alterações na redação com a vigência das Leis 12.034/2009 e 12.891/2013. Conforme leitura do citado artigo, é facultada ao partido ou coligação a substituição de candidato nos casos de cancelamento e indeferimento do registro de candidatura, e após o registro, quando ocorrer inelegibilidade superveniente, renúncia e falecimento. Optou-se pelo método de abordagem dedutivo, ou seja, a proposta é partir de um campo amplo para o ponto específico da problemática. Assim, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental.

**Palavras-Chaves:** Substituição; candidatos; fraude; eleitoral.

BARRETO, Leticia Ferreira. **REPLACEMENT OF CANDIDATES FOR MAJORITY LITIGATION AS A FORM OF LEGAL INSECURITY OR ELECTORAL FRAUD.** 85 p. Completion of course work. Bachelor's degree in law. São Carlos Metropolitan College - FAMESC, 2018.

## **ABSTRACT**

The intention of this study is to address the substitution of the majority candidate on the eve of the election, examining how electoral legislation, especially Law No. 9,504 / 97 and the Resolutions of the Higher Electoral Tribunal provide for this possibility, verifying in what circumstances and what the requirements for the deferment of the new registration, seeking judgments from 2016 to see if any city faced problems with the replacement. As a matter of problem was delimited: were there gains with the legislative changes that discipline the replacement of candidates for the majority suit or remains legal uncertainty, with the possibility of abuse of law and fraud in the elections? Thus, the general objective is to analyze the legal provisions and jurisprudence of the Superior Electoral Court that govern the substitution of the majority candidate and its consequence for the electoral campaign, as well as for the exercise of free and conscious voting. The justification for this study is that it shows that the legal basis of the present study is provided for in article 13, CAPUT and paragraphs, of Law 9,504 of September 30, 1997 (Law on Elections), which is being amended in writing of Laws 12,034 / 2009 and 12,891 / 2013. In accordance with the aforementioned article, the party or coalition is entitled to substitute candidates in cases of cancellation and rejection of the candidature registration, and after registration, when there is ineligibility, resignation and death. The method of deductive approach was chosen, that is, the proposal is from a broad field to the specific point of the problem. Thus, the bibliographic research, the documentary research, was used.

**Keywords:** Substitution; candidates; fraud; electoral.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CE	Código Eleitoral
CF	Constituição Federal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
LC	Lei Complementar
LE	Lei das Eleições
MP	Ministério Público
PDT	Partido Democrático dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia do Brasil
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
QE	Quociente Eleitoral
QP	Quociente Partidário
RFB	República Federativa do Brasil
RRC	Requerimento de Registro de Candidatura
RRI	Registro de Candidatura Individual
SE	Sistema Eleitoral
STV	Sistema de Voto Único Transferível
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TRE	Tribunal Regional Eleitoral

## SUMÁRIO

Resumo

Abstract

Lista de Abreviaturas

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1 A HISTÓRIA DA DEMOCRACIA NO BRASIL</b> .....	15
1.1 A HISTÓRIA DO VOTO E DA DEMOCRACIA .....	15
1.2 CORONELISMO .....	29
1.3 VOTO CABRESTO E ENXADA .....	31
<b>CAPÍTULO 2 PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA</b> .....	33
2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E SEU SIGNIFICADO .....	33
2.2 PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR E DO SUFRÁGIO UNIVERSAL .....	39
2.3 PRINCÍPIO DA REPRESENTATIVIDADE .....	40
2.4 PRINCÍPIO DO VOTO LIVRE E CONSCIENTE .....	41
2.5 PRINCÍPIO DA LISURA DAS ELEIÇÕES .....	42
<b>CAPÍTULO 3 OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS</b> .....	44
3.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS: PARA QUE SERVE UM PARTIDO POLÍTICO? .....	44
3.2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO SISTEMA BRASILEIRO .....	48
3.3 SISTEMAS ELEITORAIS .....	52
3.3.1 Sistema Majoritário .....	55
3.3.2 Sistemas Proporcionais .....	56
3.3.3 Sistemas Mistos .....	59
<b>CAPÍTULO 4 SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS MAJORITÁRIOS E IMPACTOS NA LISURA DAS ELEIÇÕES</b> .....	60
4.1 REGISTRO DE CANDIDATURA .....	60
4.1.1 Previsão Legal .....	60
4.1.2 Requisitos .....	60
4.1.3 Processamento e Julgamento .....	63
4.2 SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS MAJORITÁRIOS APÓS O PRAZO DE REGISTRO DE CANDIDATURA .....	64
4.3 REFLEXOS NA SOBERANIA POPULAR E NAS AGREMIações PARTIDÁRIAS .....	66
4.4 APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS NAS ELEIÇÕES DE 2018 .....	67
4.4.1 Processo de Registro de Candidatura do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva .....	68
4.4.2 Processo de Registro de Candidatura de Anthony Garotinho .....	73

**CONCLUSÃO ..... 76**

**REFERÊNCIAS ..... 79**

## INTRODUÇÃO

A criação das leis que regulam o processo eleitoral, desde a qualificação do eleitor, apto a exercer os direitos políticos, até a escolha de representantes que atendam a critérios de elegibilidade, sofreram modificações ao longo da evolução democrática na história política deste país.

No Brasil colônia, seguia-se a tradição política portuguesa, obedecendo às Ordenações do Reino na realização da eleição do Conselho Municipal da Vila de São Vicente - atual São Paulo, em 1532. Na fase do Império, as eleições seguiram indiretas por quase todo período, estipulando-se critérios censitários e literários. Somente com a publicação da Lei Saraiva em 1881, que o voto passou a ser direto e confiou-se o alistamento eleitoral à magistratura.

A partir de então, regulamentos para maior controle na realização das eleições, bem como dos resultados, começaram a ser instituídos. Atendendo ao clamor social por eleições limpas, a Justiça Eleitoral foi criada no de 1932 para centralizar e gerenciar as eleições, passando o Código Eleitoral por alterações legislativas em 1935.

No período militar, houve um retrocesso tais conquistas, a Justiça Eleitoral foi extinta, seguindo diversas restrições ao exercício dos direitos políticos.

Paralelo ao contexto histórico de estruturação do processo eleitoral, a forma de fazer política também será estudada, a dizer o coronelismo, que seria uma “troca de favores” entre representantes e representados. Surgiu desde quando o país detinha uma economia essencial agrícola, com estrutura social baseada no latifúndio, e até os dias atuais exerce influência sobre o eleitorado brasileiro, mesmo que em mais em algumas regiões do que outras.

Assim, um longo caminho foi percorrido até redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu o retorno das eleições livres, extensão dos direitos políticos, liberdade na criação de partidos políticos, a fim de proporcionar a participação popular no processo político.

Apesar de toda evolução, a escolha de representantes ainda se faz de maneira árdua, devendo o Poder Judiciário estar atendo ao cometimento de fraudes que visam burlar a legitimidade e lisura das eleições.

Diante do exposto, o presente trabalho objetiva analisar a substituição de

candidato majoritário às vésperas da eleição, examinando como a legislação eleitoral, especialmente a Lei nº 9.504/97 e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral tratam tal instituto.

É importante frisar que a substituição de candidato no Processo Eleitoral, terá sua compreensão fundamentada no prisma de princípios constitucionais como igualdade, proporcionalidade e razoabilidade, bem como os princípios da representatividade, da soberania, do voto livre e consciente e o princípio da publicidade, todos indispensáveis à efetiva democracia no momento da escolha dos representantes.

Além disso, irá considerar a importância dos partidos políticos na estruturação da competição eleitoral, exercendo a representatividade e o poder de recrutar candidatos a diferentes cargos, oferecendo aos cidadãos uma integração de agendas públicas.

Assim, entende-se que a ocorrência de substituição de candidato no ordenamento político brasileiro se perfaz de longas datas, e por diversos motivos, quais sejam: a inelegibilidade, a renúncia ou o falecimento após o termo final do prazo do registro ou, ainda o indeferimento ou cancelamento do registro do candidato substituído.

Como questão de problema delimitou-se: houve ganhos com as alterações legislativas que disciplinam a substituição de candidatos ao pleito majoritário ou permanece a insegurança jurídica, com possibilidade de ocorrência de abuso de direito e fraude nas eleições?

No intuito de responder a essa questão definiu-se como objetivo geral analisar o dispositivo legal e a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que disciplinam a substituição de candidato majoritário e sua consequência para a campanha eleitoral, bem como para o exercício do voto livre e consciente. Entre os objetivos específicos destacam-se: apresentar a finalidade dos partidos políticos em uma democracia; explanar sobre os Princípios do Direito Eleitoral relacionados ao tema; conceituar Sistemas Eleitorais Majoritário e Proporcional; demonstrar a evolução legislativa do procedimento de substituição de candidatos e caracterizá-lo em conjunto com o procedimento de registro de candidatura, bem como, analisar as modificações introduzidas, trazendo julgados anteriores e posteriores à alteração legislativa, a fim de criticar as instabilidades provocadas no cenário político das cidades envolvidas;

analisar a efetividade das normas de Direito Eleitoral.

Portanto, o estudo pretende acima de tudo mostrar que a estruturação da competição eleitoral é tida como uma das atividades primordiais dos agentes partidários em uma democracia representativa. Por fim, no mesmo sentido, em caso de desvirtuamento dessa finalidade dos partidos políticos, busca-se analisar a eficácia das normas jurídicas que regulam o processo eleitoral, a fim de questionar se de fato estão a garantir a lisura do processo eleitoral e, assim, prevalecer a soberania popular, por meio do exercício do voto livre e consciente.

Neste estudo optou-se pelo método de abordagem dedutivo, ou seja, a proposta é partir de um campo amplo para o ponto específico da problemática. Assim, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental.

A pesquisa que se desenvolveu considerou o conhecimento prévio que já se tem sobre a literatura pertinente ao tema. Outros autores e obras serão selecionados. Assim, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. Em seguida, procedeu-se à leitura de todos os títulos selecionados com resumos de cada obra ou fichamento.

## **1 A HISTÓRIA DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

O capítulo 1 irá tratar da história da democracia no Brasil, para tanto, optou-se por estruturar o capítulo em alguns tópicos sequenciais, que permitirão compreender melhor o estudo, destacando-se: a história do voto e da democracia; a estadia no Brasil; o coronelismo e seu contexto histórico no Brasil; e por fim, o voto cabresto e enxada.

### **1.1 A HISTÓRIA DO VOTO E A DEMOCRACIA**

A fim de retratar a história do voto no Brasil, toma-se como referência Vitor Nunes Leal em seu clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*, (1997) publicado pela primeira vez em 1949, a partir de sua tese para ingressar como professor na Universidade do Distrito Federal, substituindo os professores estrangeiros “que vieram iniciar em bases sérias o ensino das ciências sociais no Brasil” (LEAL, 1997, p. 30).

Leal (1997, p. 40) afirma que o coronelismo “é, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”.

Com certeza, o conceito de coronelismo já foi - e ainda é - bastante empregado para estudar as relações de poder entre dominantes e dominados no que tange às interações entre poder local e poder central, gerando, inclusive, certa confusão conceitual em sua aplicação, conforme apontado por José Murilo de Carvalho (1996). Nesse sentido, no intuito de melhor compreender o voto e seu contexto político no Brasil, é importante que se faça uma trajetória evolutiva de sua história, para que se possa melhor compreender sua realidade hoje no país.

Em se tratando da história do voto no Brasil, é importante frisar que antes da chegada dos portugueses, esta terra que se chamaria Brasil não possuía nenhuma organização estatal. Era habitada exclusivamente por tribos primitivas, nômades, sem conhecimento de Estado. “Os portugueses tomaram posse da terra em nome do Rei de Portugal, e no processo de colonização que se seguiu foram transplantados para a nascente colônia os costumes políticos do colonizador”

(ARAÚJO, 2007, p. 6).

Segundo Viana (1999, p. 121):

As vilas eram autônomas e providas de forais e costumes reconhecidos, mas pouco a pouco essa autonomia começa a reduzir-se, a partir do século XIV, com a invasão crescente do poder real e a política unificadora das Ordenações Afonsinas. A adoção de regra de procedimento uniforme para as eleições, contudo, não retira das vilas a autonomia para a escolha das autoridades locais.

Como resultado da transferência da família real para o Rio de Janeiro, “em 1808, em função da invasão francesa a Portugal, o Brasil foi elevado, em 1815, de colônia a Reino do Império Português, oficialmente denominado de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves” (BRASIL, 2014, p. 15).

Com a libertação de Portugal da ocupação napoleônica, em 1815, iniciou-se um movimento que culminou com a Revolução Liberal do Porto, em 1820. “Entre as reivindicações do movimento estavam: a convocação das cortes para elaborar uma constituição para o país, o imediato retorno da Corte para Portugal e a restauração do monopólio comercial com o Brasil” (BRASIL, 2014, p. 15).

Os colonizadores portugueses mal pisavam o território americano, logo realizavam votações para eleger os que iriam governar as vilas e cidades que fundavam, obedecendo à tradição portuguesa de escolher os administradores de seus povoados. Vários cargos eram preenchidos nestes pleitos, dentre eles: vereador, juiz ordinário, procurador e outros oficiais.

A primeira eleição de que se tem notícia definiu os membros do Conselho Municipal da Vila de São Vicente - atual São Paulo - em 1532 e ocorreu conforme as determinações das Ordenações do Reino<sup>1</sup> (BRASIL, 2014, p. 11).

D. João VI (A), ainda no Brasil, decretou, em 1821, a convocação dos brasileiros para escolha dos deputados às cortes de Lisboa. A Constituição espanhola de 1812 – adotada para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves – determinou a realização do pleito em quatro graus:

---

<sup>1</sup> Ordenações do Reino: refere-se à compilação de leis em Portugal durante o período de algum rei. Assim, afonsinas, em função de Dom Afonso V (1448-1481); manuelinas, sob o reinado de Dom Manuel I (1495-1521); filipinas, na época de Dom Felipe I (1581-1598). No Brasil, as Ordenações Filipinas foram paulatinamente derogadas à medida em que se elaboravam leis brasileiras. Só em 1917 foram excluídas inteiramente do ordenamento jurídico nacional, quando entrou em vigor o primeiro Código Civil.

- 1º Grau: Cidadãos das freguesias nomeavam compromissários.  
 2º Grau: Compromissários escolhiam eleitores de paróquia  
 3º Grau: Eleitores de paróquia designavam os eleitores de comarca  
 4º Grau: Eleitores de comarca elegiam os deputados (BRASIL, 2014, p. 15).

O que se observa é que as Ordenações do Reino eram o referencial direcionador e disciplinador da composição, atribuições e forma de eleição dos integrantes das câmaras. O Livro Primeiro das Ordenações Filipinas, Título LXVII, disciplinava o modo de fazer a eleição de juízes, vereadores, almotacés e outros oficiais das câmaras (ARAÚJO, 2007).

A eleição se dava em dois níveis, de três em três anos. Reunidos em assembléia os homens bons e o povo na câmara, o Juiz mais velho lhes requeria que indicassem seis homens para eleitores. Essa indicação era secreta, anotados os nomes em um rol, cada um à sua vez. Os seis mais votados eram escolhidos eleitores. No momento seguinte, separados em duplas, esses eleitores deviam indicar as pessoas que consideravam mais aptas ao exercício de cada cargo eletivo, em número suficiente para o período de três anos, sendo que cada exercício tinha a duração de um ano. O juiz mais antigo recebia os três róis e os comparava, concertando-os, e separava as pessoas mais votadas, fazendo uma pauta para cada cargo, assinando-as, cerrando-as e selando-as. Em seguida fazia três pelouros para juízes, três para vereadores, e assim sucessivamente. Cada um exercia por um ano o cargo para o qual fora eleito (ARAÚJO, 2007, p. 8).

Após a declaração de independência, em 1822, D. Pedro I convocou eleições para a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa.

O sistema utilizado foi o de dois graus: não votavam em primeiro grau os que recebessem salários e soldos; para a eleição de segundo grau, exigia-se decente subsistência por emprego, indústria ou bens. O cálculo do número de eleitores era feito a partir do número de fogos<sup>2</sup> da freguesia” (BRASIL, 2014, p. 17).

Durante quase todo o período imperial, as eleições eram indiretas, ou seja, os cidadãos escolhiam os eleitores dos deputados e senadores. Nessas eleições,

---

<sup>2</sup> Fogos: o Decreto n° 1571 , de 4 de maio de 1842, em seu art. 6°, assim definia fogo: “Por fogo entende-se a casa, ou parte dela, em que habita independentemente uma pessoa ou família; de maneira que um mesmo edifício pode ter dois ou mais fogos”

podiam votar homens com mais de 25 anos<sup>3</sup> que atendessem aos critérios censitários legalmente definidos. O analfabeto pôde votar quase que livremente nesse período. Ocorreu apenas alguma limitação quando foi instituída a obrigatoriedade de assinatura da cédula eleitoral<sup>4</sup>.

Para ser nomeado eleitor paroquial era necessário ser maior de 25 anos e residente na freguesia. A presidência dessas Juntas competia ao Juiz de Fora ou ao Juiz Ordinário e, na falta destes, a quem fizesse as suas vezes, ou ainda aos vereadores. As juntas se reuniram nas casas dos Conselhos, e onde não as havia, nas igrejas, sempre de portas abertas, nomeados, dentre os cidadãos presentes, dois escrutinadores e um secretário (ARAÚJO, 2007, p. 13).

Constatou-se que, por meio da Lei Saraiva<sup>5</sup>, em 1881, foi proibido o voto daqueles que não soubessem ler nem escrever, inaugurando o chamado censo literário, responsável pelo decréscimo no eleitorado à época. “Tendo em vista a concepção restritiva de cidadania (só era cidadão quem tivesse certos atributos econômicos e morais), os critérios estabelecidos para exercício dos direitos políticos foram objeto de grande detalhamento por parte dos textos legais” (BRASIL, 2014, p. 17).

A vedação imposta em 1881, que só foi extinta em 1985, teve grande impacto no exercício da cidadania política no Brasil. Para se ter uma ideia do contingente atingido por essa vedação, em 1880, na paróquia de Irajá, província do Rio de Janeiro, 44% dos votantes eram analfabetos. É de José Murilo de Carvalho a informação de que “Em 1872 havia mais de um milhão de votantes, correspondentes a 13% da população livre. Em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou 0,8% da população total.” (CARVALHO, 2007, p.39).

É importante mencionar que a grande massa que constituía os eleitores de primeiro grau, ou votantes, era formada pelos cidadãos brasileiros do sexo

---

<sup>3</sup> Podiam votar também homens com mais de 21 anos, se fossem casados ou oficiais militares e, independentemente da idade, clérigos ou bacharéis.

<sup>4</sup> Cédula eleitoral: em rigor, não havia cédula eleitoral. No dia da votação, os eleitores traziam os nomes escolhidos em uma relação que era assinada e depositada na urna

<sup>5</sup>O Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, conhecido como Lei Saraiva, teve como redator final o Deputado Geral Rui Barbosa. O referido decreto instituiu, pela primeira vez, o "Título de Eleitor", proibiu o voto de analfabetos, além de ter adotado eleições diretas para todos os cargos eletivos do Império: senadores, deputados à Assembléia Geral, membros das Assembléias Legislativas Provinciais, vereadores e juizes de paz. Estabeleceu ainda que os imigrantes de outras nações, em particular comerciantes e pequenos industriais, e também os que não fossem católicos, religião oficial do Império, poderiam se eleger, desde que possuísse renda não inferior a duzentos mil réis.

masculino que tivessem mais de vinte e cinco anos e uma renda anual de cem mil réis. “Em rigor, esse limite de renda não era tão alto à época, o que possibilitava o direito de votar a considerável parcela da população livre” (BRASIL, 2014, p. 17).

Os libertos, ex-escravos que adquiriram a liberdade, podiam votar apenas como eleitores de primeiro grau. A situação dos libertos e dos ingênuos – os nascidos do ventre livre da mãe escrava – era controversa e fez correr muita tinta nas discussões da época. Como a Constituição de 1824 restringiu apenas o direito de voto dos libertos – nada mencionando sobre os ingênuos –, seria possível entender que os ingênuos não estavam excluídos do rol dos eleitores de segundo grau, tampouco proibidos de serem eleitos. Essa interpretação não era unânime, razão pela qual muitas discussões ocorreram sobre a situação tanto de uns quanto de outros, principalmente com a proximidade da promulgação da Lei do Ventre Livre<sup>6</sup>, em 1871 (TSE, 2014, p. 19).

Aqueles que tivessem sido pronunciados em querela ou devassa, ou seja, os que estivessem passando por uma disputa na justiça ou estivessem sendo investigados, definidos como criminosos pela Constituição de 1824, teriam o poder de voto na primeira instância das eleições. Já a primeira lei eleitoral elaborada pelo Legislativo, em 1846, deixa de qualificar esses indivíduos como criminosos, definindo-os como “Os pronunciados em queixa, denuncia, ou sumario, estando a pronuncia competentemente sustentada”. (Decreto n° 387, de 19 de agosto de 1846, art. 53, § 3°) (BRASIL, 2014, p. 19).

Personagem 4: (eleitor 1° e 2° graus – estrangeiro) De acordo com a Constituição de 1824, os estrangeiros que fossem naturalizados, independentemente de sua religião, podiam votar na primeira e na segunda instância das eleições, mas não podiam ser eleitos deputados e senadores, além de não poderem “succeder na Corôa do Imperio do Brazil” (Constituição de 1824, art. 119). Personagem 5: (eleitor 2° grau) A Constituição de 1824 estabelecia a renda mínima de 200 mil réis para se ser qualificado como eleitor de segundo grau, devendo cumprir também as exigências para ser votante. O mesmo texto legal excluía libertos e criminosos do rol de eleitores de segundo grau. Personagem 6: (condição para ser deputado, além de estar habilitado para ser eleitor de segundo grau e ter renda mínima de 400 mil réis, outro requisito era imposto a quem quisesse ser deputado: professar a religião do Estado, ou seja, ser católico. Personagem 7: (condição para ser senador) Para poder ser senador, de acordo com a Constituição de 1824, era necessário preencher

---

<sup>6</sup> Lei do Ventre Livre: lei publicada em 28 de setembro de 1871, que declarou, a partir daquela data, ingênuos e livres os filhos das mulheres escravizadas.

alguns requisitos: ter renda mínima de 800 mil réis anuais, ser cidadão brasileiro, ter 40 anos de idade ou mais (com exceção para os príncipes da Casa Imperial, que ganhavam assento no Senado aos 25 anos). Também deveria ser “pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços à Pátria” (Constituição de 1824, art. 45, III) (BRASIL, 2014, p. 20).

De todo o modo, o texto da Constituição não exigia, expressamente, que o senador professasse a religião do Estado, o que diferia dos requisitos para ser deputado, mas restava a condição de, ao tomar posse, prestar juramento de manter a religião católica apostólica romana. “A escolha dos senadores era feita de um modo particular. Os eleitores votavam em três vezes a quantidade de cargos de senadores disponíveis para a respectiva província, e, então, o imperador designava o terço dessa lista que tomaria posse do cargo vitalício” (BRASIL, 2014, p. 21).

Durante o Império, foram muitas as alterações na legislação que regulamentava as eleições, ocorridas, dentre outros motivos, para garantir maioria ao partido que estava no poder. Somente em relação aos sistemas eleitorais, tivemos sistemas majoritários de listas completas por províncias, voto distrital com um deputado por província, com três deputados por província e voto limitado ou de lista incompleta.<sup>1</sup> Outras modificações importantes foram introduzidas com a Lei Saraiva: as eleições passaram a ser diretas, as juntas paroquiais de qualificação foram extintas, o alistamento foi entregue à magistratura, o título de eleitor foi instituído, substituindo o título de qualificação criado em 1875, e o analfabeto foi proibido de votar<sup>7</sup> (BRASIL, 2014, p. 21).

A Decisão nº 57, de 19 de junho de 1822, regulamentou a eleição para a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, a ser realizada em dois graus: “os cidadãos de cada freguesia escolhiam os eleitores de paróquia, que por sua vez escolhiam os deputados. A eleição indireta seria a regra durante quase todo o período imperial, só sendo introduzido o voto direto em 1881, por meio da Lei Saraiva” (BRASIL, 2014, p. 22).

O sistema eleitoral utilizado era o majoritário<sup>8</sup>, mas com especificidades para

---

<sup>7</sup> Vedação ao voto do analfabeto: a Constituição de 1824 não proibiu o voto do analfabeto que foi, no máximo, dificultado durante um breve período, quando o eleitor era obrigado a assinar as listas de seus candidatos. A Lei Saraiva foi o que realmente impôs vedação expressa ao voto do analfabeto, inaugurando o chamado censo literário, responsável pelo decréscimo no eleitorado.

<sup>8</sup> Voto majoritário: aquele no qual se considera eleito o candidato que receber, na respectiva circunscrição – país, estado, município –, a maioria absoluta ou relativa, conforme o caso, dos votos válidos (descontados os nulos e os em branco).

cada um dos graus. Os cidadãos da freguesia votavam em listas de eleitores, sendo eleitos aqueles que figurassem na lista que obtivesse a maioria simples dos votos. “Os eleitores, por sua vez, votavam nos deputados por meio de cédulas que eram repetidas tantas vezes quantos fossem os deputados a serem eleitos” (BRASIL, 2014, p. 22).

O Decreto nº 842, conhecido como a Lei dos Círculos, inaugurou no Brasil o voto distrital<sup>9</sup>. Por meio de decretos, as províncias foram divididas em círculos (distritos), devendo ser eleito um deputado por cada distrito. O deputado que obtivesse a maioria absoluta de votos no distrito era eleito, sendo possível se eleger por mais de um distrito, caso em que escolheria o distrito que queria representar (BRASIL, 2014, p. 22).

O Decreto nº 1.082, também conhecido como a Segunda Lei dos Círculos, manteve basicamente todas as disposições da lei anterior, realizando duas importantes alterações: “ampliação do número de deputados por círculo, que passou a ser três; exigência de desincompatibilização das autoridades de seus cargos seis meses antes dos pleitos” (BRASIL, 2014, p. 22).

A Segunda Lei dos Círculos foi substituída pela Lei do Terço (Decreto nº 2.675), que aboliu o voto por círculos, determinando que as eleições fossem realizadas por províncias. A finalidade dessa lei foi a de possibilitar maior representatividade das minorias, tema recorrente nos debates parlamentares. “A solução encontrada foi limitar o voto<sup>10</sup> de cada eleitor a dois terços do número total de cadeiras em disputa. Outra mudança importante trazida pela Lei do Terço foi a criação do título de qualificação do eleitor e a participação da justiça comum no processo eleitoral” (BRASIL, 2014, p. 23).

O clientelismo “constituía a trama de ligação da política no Brasil do século XIX e sustentava virtualmente todo ato político” (GRAHAM, 1997, p. 15) como também tem suas raízes, no caso brasileiro, ainda na carta de Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal, na qual, entre outras possibilidades, havia um pedido de clemência para seu genro (GRAHAM, 1997, p. 271).

A Lei Saraiva (Decreto nº 3.029), publicada em 9 de janeiro de 1881, decorreu

---

<sup>9</sup> Voto distrital: no voto distrital cada partido político apresenta um candidato por circunscrição eleitoral e o mais votado é o eleito.

<sup>10</sup> Voto limitado: quando o eleitor, em uma escolha plurinominal, não tem o direito de votar na totalidade das cadeiras a preencher.

dos anseios da sociedade brasileira por mudanças na legislação eleitoral. Um dos principais pontos de inovação foi a introdução do voto direto, reivindicação constante nos jornais, nas ruas e nos debates parlamentares. “Além do voto direto, a Lei Saraiva estabeleceu o voto secreto, confiou o alistamento à magistratura e instituiu o título de eleitor, em substituição ao título de qualificação criado em 1875” (BRASIL, 2014, p. 23).

O Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, conhecido como Regulamento Alvim, regulamentou a eleição para o Congresso Nacional Constituinte. Assim, foram definidas as seguintes condições de elegibilidade: para o cargo de deputado, a condição de ter mais de sete anos de cidadania brasileira; para o de senador, ter mais de nove anos de cidadania brasileira e ter mais de 35 anos de idade. As imposições referentes a tempo de nacionalidade justificam-se em razão da Grande Naturalização, ocorrida em 1889, quando todos os estrangeiros que residiam no Brasil foram naturalizados, a não ser que se recusassem oficialmente (BRASIL, 2014, p. 32).

Se pelo Decreto nº 200-A a qualificação dos eleitores era feita pelas autoridades locais, o Regulamento Alvim conferiu mais dispositivos para o controle dos resultados eleitorais: as mesas eleitorais ficaram responsáveis por receber e apurar os votos, além de lavrar as atas. A Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, foi a primeira Lei Eleitoral da República e estabeleceu o processo para as eleições federais (BRASIL, 2014, p. 32).

A Lei nº 426, de 7 de dezembro de 1896, introduziu a possibilidade do voto a descoberto. O interessante é que essa lei (formalmente) não eliminou o voto secreto, mas permitia, *caso o eleitor quisesse*, votar a descoberto. “Além de declarar seu voto em público, a lei previa um dispositivo pelo qual o eleitor recebia uma segunda via do voto devidamente certificada pela mesa atestando em quem o eleitor tinha votado” (BRASIL, 2014, p. 32).

A Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, conhecida como Lei Rosa e Silva, reformou a legislação eleitoral, revogando toda a anterior. Manteve o voto limitado e o distrital - agora com cinco deputados por distrito -, além de introduzir o voto cumulativo<sup>11</sup>. A Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916, confiou o alistamento dos eleitores exclusivamente ao Poder Judiciário. Além disso, aumentou o rigor

---

<sup>11</sup>Voto cumulativo: aquele em que o eleitor ou votante dispõe de mais de um voto, podendo dar ao mesmo candidato o número de votos que lhe possam ser atribuídos, nele cumulando os votos que poderiam ser distribuídos entre vários candidatos. Fonte: glossário eleitoral, disponível no Portal TSE.

quanto à comprovação da documentação exigida para a qualificação, devendo o eleitor provar: idade, capacidade de assegurar sua subsistência, residência por mais de dois meses no município e demonstração de saber ler e escrever (BRASIL, 2014, p. 32).

O fim dos anos 1920 representou uma ruptura institucional, com grandes consequências para a vida nacional, cujos marcos orientadores foram: maior participação de novos atores sociais no jogo político e modernização do país por meio do desenvolvimento industrial. “No que interessa à história da Justiça Eleitoral, a principal bandeira levantada pelo movimento de 1930 foi a moralização das eleições” (BRASIL, 2014, p. 35).

Foi nesse contexto que nasceu a Justiça Eleitoral. Em 1932 é concretizada a ideia de centralizar no Poder Judiciário o gerenciamento das eleições e, assim, a Justiça Eleitoral assumiu todas as atividades eleitorais, sendo elas: alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos, bem como o julgamento de questões que envolviam matéria eleitoral (BRASIL, 2014, p. 35).

A demanda social por eleições limpas e confiáveis era tamanha que um dos primeiros atos do Governo Provisório foi a criação de uma comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou na elaboração do primeiro Código Eleitoral do Brasil.

As principais inovações trazidas pelo código foram o voto feminino facultativo, a fixação definitiva do voto secreto, a instituição do sistema representativo proporcional e a regulação em todo país das eleições federais, estaduais e municipais. Apesar de continuar sendo possível a eleição de candidatos sem partido, pela primeira vez os partidos políticos foram mencionados em legislação eleitoral, sendo obrigatório o registro prévio de todas as candidaturas. O Código de 1932 não ficou isento de críticas, especialmente no que se refere ao processo de qualificação. Além disso, vale ressaltar que permaneciam restrições ao pleno exercício da cidadania, dentre as quais a impossibilidade de votarem os analfabetos, mendigos e praças de pré (BRASIL, 2014, p. 36).

A Lei nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, criou a Justiça Eleitoral para que ela fosse a única responsável por todo o processo eleitoral: do alistamento à proclamação dos eleitos.

O Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933, convocou a população a

votar em seus representantes para a Assembleia Nacional Constituinte e fixou o número de deputados em 251, que deveriam ser eleitos de forma mista: 214 segundo as normas do Código Eleitoral e 40 representantes de categorias profissionais, o que ficou conhecido como representação classista (BRASIL, 2014, p. 37).

Por outro lado, é importante enfatizar que:

A Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, reformou o Código Eleitoral de 1932. As principais alterações foram: redução da idade mínima para votar de 21 para 18 anos; obrigatoriedade de voto das mulheres que exerciam função pública remunerada e a limitação à candidatura avulsa: só podia se candidatar sem partido político quem registrasse sua candidatura mediante requerimento de um número mínimo de eleitores (BRASIL, 2014, p. 38).

Em 10 de novembro de 1937, sustentado por setores sociais conservadores, Getúlio Vargas anuncia, pelo rádio, a *Nova Ordem* do país. Outorgada nesse mesmo dia, a *polaca*, como ficou conhecida a Constituição de 1937, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. “Durante o período de 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo, não houve eleições no Brasil. As casas legislativas foram dissolvidas e a ditadura governou com interventores nos estados” (BRASIL, 2014, p. 39).

Entre o fim do Estado Novo, em 1945, e o golpe militar, em 1964, o Brasil teve nove presidentes - entre titulares, interinos e vices que sucederam a presidentes- e passou por alguns episódios que poderiam desembocar em interrupção da ordem democrática. De forma bem simples, pode-se dizer que o movimento que conduziu ao golpe de estado ocorrido em 1964 foi tentado antes em 1951, 1954, 1956 e 1961. Durante esse período, a legislação eleitoral continuou a trazer novos elementos à cena política. A exclusividade dos partidos políticos na apresentação das candidaturas, somada à obrigatoriedade do voto em sufrágio universal, levou ao estabelecimento de novas relações entre candidatos e eleitores (BRASIL, 2014, p. 43).

Embora o posto de coronel da Guarda Nacional reportasse ao Império, o coronelismo, no que tange ao poder político, tem seu ápice durante a República Velha. Considerado por Vitor Nunes Leal (1997, p. 40), como “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”, configurando um quadro de sobrevida para o

coronel sobre seus dependentes, enquanto mantivesse relações de reciprocidade com os governos estadual e federal, na forma de um sistema político baseado, muitas vezes, em ações extralegais. Assim, os votos locais eram oferecidos em troca de apoio político e econômico (LEAL, 1997).

Os estudos de Queiroz, originalmente publicados em 1956, seguindo uma linha de análise da Sociologia Política brasileira, consideram que a influência do mandonismo local em épocas sucessivas da vida brasileira devia-se à “permanência da estrutura social do país baseada no latifúndio e no que se poderia chamar de ‘família grande’” (QUEIROZ, 1976, p. 33). Os chefes seriam os “mandões” locais.

Até meados de 1960, a maioria da população brasileira era uma população rural. Desde o final do Império e com a Primeira República, o poder de voto vai sendo ampliado. Os coronéis, comandando uma população sem escolaridade e analfabeta, possuem em suas mãos um enorme poder político. Esse é o chamado “voto de cabresto”. Essa força eleitoral, de acordo com Victor Nunes Leal (2012, p. 45), “empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras”.

Os coronéis têm ampla autonomia em suas ações, favorecendo e desfavorecendo quem eles bem entendem e servindo de salvação nos momentos de dificuldade dos seus subordinados devido à precária situação em que estes vivem no âmbito rural. O autor classifica o trabalhador rural como “completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor” (LEAL, 2012, p. 47).

No período de 1964 a 1985, houve uma combinação de expansão dos direitos sociais, redução drástica dos direitos civis e restrições aos direitos políticos. E, “embora os direitos sociais tenham sido tratados como concessões por parte do governo, na prática, tais direitos tinham sido resultado de reivindicações populares” (BRASIL, 2014, p. 49).

Durante o Regime Militar foram realizadas, para todos os cargos, eleições diretas e indiretas, conforme as hipóteses legais<sup>12</sup>. A

---

<sup>12</sup>Hipóteses legais: no período do Regime Militar, conviveram eleições diretas e indiretas. A escolha do presidente da República e governadores dos estados era realizada pelos membros do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas, com votação aberta. Eram diretas as eleições para o

existência de eleições durante esse período - especialmente para o Congresso Nacional - tinha uma dupla função: legitimar as decisões do governo, já que, pelo menos formalmente, existia oposição; e servir como uma espécie de laboratório eleitoral, no qual a população podia exercer - controladamente - o direito de votar. Entre os anos de 1966 e 1982, o eleitorado brasileiro aumentou 163%, o que não pode ser bem compreendido apenas à luz das sanções impostas a quem não se alistasse, tampouco tendo como referência o crescimento vegetativo da população. Esse aumento, aliado às restrições dos direitos políticos no período, pode ser entendido como uma estratégia de criação de um ambiente onde o ato de votar pudesse ser exercido de forma controlada (BRASIL, 2014, p. 49-50).

Em uma estrutura baseada na relação entre dominantes dotados de variados instrumentos de poder, inclusive o econômico, e dominados, a conquista e obtenção de votos não se restringia apenas à modalidade de barganha. Era comum a opressão, o uso da violência e da crueldade para angariar votos (QUEIROZ, 1976).

O processo da transição democrática no fim do Regime Militar envolveu a abertura gradual idealizada pelas elites políticas autoritárias. A transição se tornava inevitável à medida que engrossava o número daqueles que pressionavam e ansiavam pela mudança. Três forças atuavam nesse momento: a crise no reconhecimento da legitimidade do regime (em decorrência da crise econômica); a eleição de governadores opositores em 1982; e a maior manifestação de massas no Brasil: as campanhas pelas Diretas (BRASIL, 2014, p. 49).

Queiroz (1976, p. 29) defende a existência de uma “linha de continuidade interna na nossa política, evidenciada no aparecimento do novo tipo de coronelismo, o coronelismo urbano, para integrar na política brasileira elementos novos”, uma vez que os fenômenos que surgem adotam formas já conhecidas para incorporar o que já existe.

Um dos objetivos pontuais era pressionar a aprovação da Emenda Dante de Oliveira pelo Congresso. A emenda acabou sendo refutada em abril de 1984, mas o impacto se fez sentir. “Em 1985 Tancredo Neves, candidato do partido de oposição ao governo, foi eleito com a ajuda de desertores do partido governista. Isso acabou ocasionando um processo de denúncia de infidelidade partidária junto ao TSE, que a julgou improcedente” (BRASIL, 2014, p. 59).

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Nova Constituição previu um plebiscito para a definição da forma e sistema de governo. A população foi consultada em 21 de abril de 1993 para decidir entre República e Monarquia, e entre presidencialismo e parlamentarismo. O resultado fixou o Brasil como República presidencialista. A Constituição de 1988 determinou a realização de plebiscito para definir a forma (República ou Monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) e prescreveu que o presidente e os governadores, bem como os prefeitos dos municípios com mais de 200 mil eleitores, fossem eleitos por maioria absoluta ou em dois turnos, se nenhum candidato alcançasse a maioria absoluta na primeira votação (BRASIL, 2014, p. 61).

Nos municípios com menos de 200 mil eleitores, os chefes do Executivo seriam eleitos, em turno único, por maioria simples. Estabeleceu, ainda, que o período de mandato do presidente seria de cinco anos, vedando-lhe a reeleição para o período subsequente, e fixou a desincompatibilização até seis meses antes do pleito para os chefes do Executivo (Federal, Estadual ou Municipal) que quisessem concorrer a outros cargos. “Conhecida como Constituição Cidadã, é de relevância o papel dos lobistas na sua formulação. Permitiu voto ao analfabeto, diminuiu a idade mínima da faculdade do voto para 16 anos, ampliou os poderes do Congresso Nacional e também garantiu novos direitos sindicais” (BRASIL, 2014, p. 62).

No que se refere aos partidos políticos, foi ela que, pela primeira vez, conferiu aos partidos o caráter de pessoa jurídica de direito privado, outorgando-lhes ampla autonomia do ponto de vista da sua autorregulamentação e autogestão, sendo livre a criação, fusão e cancelamento de registros de partidos. A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, também conhecida como Lei das Inelegibilidades, estabeleceu, em acordo com o art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidades, prazos de cessação para proteger anormalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta. A Emenda Constitucional nº 4, de 14 de setembro de 1993, estabeleceu que a lei que alterasse o processo eleitoral somente seria aplicada um ano após sua vigência. A Emenda Constitucional de Revisão nº 5, de 7 de junho de 1994, alterou o mandato presidencial de cinco para quatro anos. Como 1994 foi o ano em que coincidiram as eleições de presidente com as de governador, cujo mandato já era de um quadriênio, a Lei nº 8.713 (de 30.9.1993) regulou as eleições para todos os cargos (BRASIL, 2014, p. 62).

É importante frisar que José Murilo de Carvalho (2004, p. 41) descreve o coronelismo como “a aliança dos chefes políticos locais com os presidentes dos

estados e destes com o presidente da República”. Ele argumenta que há vários problemas no que se refere à utilização dos conceitos de coronelismo, mandonismo (que considera o menos polêmico) e clientelismo no que diz respeito ao debate sobre a questão da existência da dominação, que não tem como ser negada, pois é evidente.

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que disciplina o art. 17 da Constituição Federal, dispõe, dentre outros assuntos, sobre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos. A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, também conhecida como Lei das Eleições, estabelece a data das eleições, os cargos que estarão em disputa, os critérios para o reconhecimento do candidato eleito, em eleições majoritárias, e, ainda, normas sobre coligações partidárias, período para as convenções partidárias de escolha de candidatos, prazos de registro de candidaturas, forma de arrecadação e aplicação de recursos, prestação de contas, pesquisas pré-eleitorais, propaganda eleitoral e fiscalização das eleições; veda determinadas condutas a agentes públicos. A importância da lei foi a de disciplinar, de forma geral, a matéria referente às eleições, não havendo mais necessidade de edição de leis para regulamentar cada pleito (BRASIL, 2014, p. 63).

Já em 2004, analisando a questão do exercício da cidadania no Brasil, o mesmo autor, partindo do processo da conquista de direitos, inserido no contexto de fenômeno histórico, segundo a teoria de Marshall, em relação à sequência na assimilação desses direitos. “O cidadão pleno seria aquele que usufruísse dos direitos civis, políticos e sociais e o que, por ventura não desfrutasse de nenhum desses direitos, poderia ser chamado de “não-cidadão” (CARVALHO, 2004, p. 9).

Ao perfazer sua análise histórica, conclui que há uma precariedade enorme no tocante aos direitos civis e políticos. Segundo o autor, as melhorias só se tornaram possíveis “por meio de aliança com o Estado, por meio do contato direto com os poderes públicos” (CARVALHO, 2004, p. 61), em processo denominado pelo autor de “estadania”. Quanto aos direitos sociais, sua precariedade é ainda mais acirrada. Acredita-se ter sido de enorme valia para esta pesquisa, este eixo de interpretação utilizado pelo autor para tentar entender, sem responsabilizar e culpabilizar a população pobre deste país pela sua pobreza, tendo em vista variadas interpretações neste último sentido.

Mais especificadamente no que se refere à análise sobre o ato de votar, o antropólogo Moacir Palmeira, no artigo “Política, facções e voto” (1996), identifica a

relação entre a lealdade política e o voto, estabelecida de acordo com a premissa do “compromisso pessoal, como favores devidos a uma determinada pessoa” (PALMEIRA, 1996, p. 47).

Ao abordar a temática da compra de votos ou da troca de votos, Moacir Palmeira apresenta as interpretações sobre essa prática, sinalizando que ela é comumente utilizada pelas mais diversas facções políticas. Contudo, há nuances associadas ao processo, comparando e validando determinadas atitudes concernentes a “compra do voto”.

Por fim, o fim do período de eleições indiretas para a Presidência trouxe muitas novidades para o cenário eleitoral. A partir de então as comunicações sociais passam a assumir um papel cada vez mais importante na discussão eleitoral. E todos os presidentes eleitos vão se posicionar e utilizar – de alguma maneira – esse instrumento, transformado em primeira necessidade. Os debates televisionados obrigam candidatos a confrontar propostas; o acompanhamento da pesquisa de opinião é feito pelos meios jornalísticos; a imagem dos candidatos e a propaganda eleitoral passam a receber massivos investimentos; as campanhas são planejadas acompanhando a flutuação da tendência da vontade eleitoral.

No que diz respeito à Estadania no Brasil, Carvalho (2001), define o conceito de “Estadania” como a relação clientelista com o Estado. Assim, na visão do autor existe uma interação histórica entre as relações do Estado com a sociedade brasileira, fazendo surgir uma cultura predominantemente patrimonialista.

O que se nota é que há uma inversão da sequência de conquista dos direitos no país em prol da concessão dos direitos sociais em períodos de ditadura. Nesse período não se podia exercer os direitos civis e políticos, existindo um cerceamento e dominação da sociedade, incorrendo em uma não participação política dos diversos segmentos sociais como ocorreu em outros países.

## **1.2 CORONELISMO**

O fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado “coronelismo”. Não é um fenômeno simples, pois envolve um complexo de características da política municipal, que nos

esforçaremos por examinar neste trabalho (LEAL, 2012, p. 23).

Concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (LEAL, 2012, p. 23).

Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. “Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil” (LEAL, 2012, p. 23).

O autor conceitua o fenômeno do coronelismo considerando-o inicialmente como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial.

“É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa” (LEAL, 1976, p. 20).

Assim, o “coronelismo implica um compromisso entre o poder público, progressivamente fortalecido; e o poder privado, cada vez mais decadente, dos chefes locais, principalmente donos de terras”. A propriedade de terra é tida como fundamento do coronelismo. “Proprietário de terras e dono de votos, eis a essência do coronel” (LEAL, 1976, p. 20).

Esse compromisso coronelista pressupõe um certo grau de debilidade de ambos os lados, ou seja, do coronel e do poder público:

A extensão da cidadania a um vasto contingente de eleitores do meio rural, incapacitados para o exercício de seus direitos políticos (graças à dependência econômica, social e política dos donos de terras), vinculou os detentores do poder público aos condutores desse **rebanho eleitoral**, isto é, os coronéis. Em contrapartida, estes

últimos não mantêm o seu poder focal sem o apoio e a cumplicidade do poder público (grifo nosso) (LEAL, 1976, p. 43).

Portanto, "os dois aspectos - o prestígio próprio dos coronéis e o prestígio de empréstimo que o poder público lhes outorga - são mutuamente dependentes e funcionam ao mesmo tempo como determinantes e determinados (LEAL, 1976, p. 43). Se não houvesse o *status* de liderança do coronel, resultante da estrutura agrária do país, o governo não concederia esse tratamento de reciprocidade, o que diminuiria consideravelmente a liderança do 'coronel'.

Victor Nunes Leal (2012) coloca o "campo de atuação" do "coronelismo" basicamente como os grandes latifúndios onde os "senhores de terra" ou os "coronéis" atuam com extensa autonomia, sendo a estrutura agrária brasileira o pilar de sustentação desses "resquícios de poder privado". O termo "coronelismo" deriva dos coronéis que atuavam na Guarda Nacional. Basílio de Magalhães (*apud* LEAL, 2012, p. 241) afirma que, "com efeito, além dos que realmente ocupavam nela (Guarda Nacional) tal posto, o tratamento de 'coronel' começou desde logo a ser dado pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político, a todo e qualquer potentado".

Victor Nunes Leal (2012) mostra as fraquezas do "coronelismo" e classifica-o como sintoma de decadência, pois os senhores rurais têm que se submeterem politicamente para manter o seu "falso prestígio". Menciona o sacrifício da autonomia municipal como "alimento" que garante a sobrevivência do "coronelismo" e, ao mesmo tempo, como característica da decadência dos senhores rurais (FERNANDES, 2016, p. 126).

### **1.3 VOTO CABRESTO E ENXADA**

Quanto ao voto cabresto, Nunes Leal (2012) não culpa a população rural e sim o sistema no qual a população está inserida em que é perfeitamente rentável para o grande proprietário de terra, para os políticos locais e, em ampla sequência, até para os líderes da União que essa massa de pessoas continue na situação em que se encontra.

Ainda nesse entendimento, Victor Nunes Leal (2012, p. 59) sustenta que "o problema não é, portanto, de ordem pessoal, se bem que os fatores ligados à

personalidade de cada um possam apresentar, neste ou naquele caso, características mais acentuadas: ele está profundamente vinculado à nossa estrutura econômica e social”.

O poder público depende do “coronel” para chegar na grande parcela do eleitorado e o “coronel” depende do poder público para manter seu prestígio e liderança. O chefe local é intermediário entre o poder estadual e o “coronel”, logo o poder estadual tem dependência do chefe local. Para manter então a “união”, os chefes locais indicam os funcionários estaduais e influenciam até nas escolhas de funcionários federais (FERNANDES, 2016, p. 125).

Do mesmo modo, devido à falta de recursos municipais para a realização de obras que possam manter a sua liderança na comuna, o chefe local depende do estado para angariar esses recursos. E o estado, que possui recursos com limitação, depende então da União. Assim, os recursos do estado são alocados para municípios que sejam “amigos do estado”. Ou seja, a troca de favores e os conchavos são características inatas desse sistema político (FERNANDES, 2016, p. 125).

## 2 PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

No princípio repousa a essência de uma ordem, seus parâmetros fundamentais e direcionadores do sistema. A ideia de um princípio ou sua conceituação, seja qual for o campo do saber que se tenha em mente, designa a estruturação de um sistema de ideais, pensamentos ou normas por uma ideia mestra e por um pensamento chave, de onde todos os demais pensamentos ou normas derivam, se conduzem e se subordinam. Nesse sentido, o capítulo 2 trata dos princípios da democracia representativa. Entre outras coisas irá discorrer sobre: o princípio da soberania popular e do sufrágio universal; o princípio da representatividade; o princípio do voto livre e consciente; e o princípio da lisura das eleições.

### 2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E SEU SIGNIFICADO

A ideia vem da linguagem da geometria, que sustenta como sendo as verdades primeiras. Por isso, são princípios, “premissas de todo um sistema que se desenvolve *more geometrico*” (PICAZO, 1983, p. 1.268 *apud* BONAVIDES, p. 256). Os princípios são verdades objetivas, nem sempre pertencentes ao mundo do ser, senão do dever-ser, na qualidade de normas jurídicas, dotadas de vigência, validade e obrigatoriedade.

Na época das concepções civilistas, diziam alguns autores que, assim como quem nasce tem vida física, esteja ou não inscrito no Registro Civil, também os princípios gozam de vida própria e valor substantivo pelo mero fato de serem princípios, figurem ou não nos Códigos.

A respeito dos princípios constitucionais é importante primeiramente apresentar uma definição que deixa evidenciado todo o seu contexto.

Nos dizeres de Peixinho,

Princípio é o ponto de partida e o fundamento de um processo qualquer, quando o significado dos dois termos, *princípio* e *fundamento* estão estritamente relacionados. Foi introduzido na filosofia por Anaximandro, ao qual recorria freqüentemente Platão, dando o sentido de causa do movimento ou de fundamento da

demonstração (PEIXINHO, 2003, p. 123).

Aristóteles, por seu turno, foi o primeiro a enumerar os significados de princípio, quais sejam:

1º Ponto de partida de um movimento (uma linha ou estrada); 2º o melhor ponto de partida (aquele que torna mais fácil aprender uma coisa); 3º ponto de partida efetivo de uma produção (a quilha de navio ou os alicerces de uma casa); 4º causa externa de um processo ou de um movimento (um insulto que provoca uma briga); 5º o que com a sua decisão determina movimentos ou mudanças (o governo ou as magistraturas de uma cidade); 6º aquilo do qual parte um processo de conhecimento (as premissas de uma demonstração) (PEIXINHO, 2003, p. 123)

Acrescenta, ainda, Aristóteles que a palavra “causa” tem os mesmos significados, dado que todas as causas são princípios. O que todos os significados têm em comum e que, neles, princípio é aquilo que é ponto de partida, ou do ser, ou do tornar-se, ou do conhecer-se.

De início, cabe salientar a diferença entre normas e princípios, ainda que não seja pacífica a doutrina sobre o tema. Reconhecendo, porém, a dificuldade que envolve os critérios diferenciadores, entende-se ser oportuna e pedagógica a distinção terminológica dada por José Joaquim Gomes Canotilho:

- (1) grau de abstração, o que leva a não acentuar a diferença qualitativa entre princípios e normas, e a insistir no grau tendencialmente mais abstracto dos princípios em relação às normas;
- (2) o grau de determinabilidade de aplicação é um critério conducente à ideia de necessidade de concretização dos princípios em comparação com a possibilidade de aplicação directa das normas;
- (3) o conteúdo de informação é um critério que conduz, em geral, a separar os princípios abertos ou informativos, sem densidade de aplicação concreta, e as normas com disciplina jurídica imediata para determinados Tatbestande ou pressupostos de facto;
- (4) o critério da separação radical aponta para uma rigorosa distinção qualitativa, quer quanto à estrutura lógica, quer quanto à intencionalidade normativa. (CANOTILHO, 1989, p. 119)

Na verdade, quando se fala de princípios constitucionais, deve-se entender aqueles princípios que estão presentes e que informam determinada constituição, estabelecendo diretrizes para o intérprete. Para que se tenha um conhecimento mais

sistemizado dos princípios constitucionais, é relevante seguir a classificação adotada por Gomes Canotilho.

“A classificação dos princípios constitucionais não é uniforme. Jorge Miranda cita, além de seu próprio catálogo, três classificações distintas, propostas por Castanheira Neves, Afonso Queiró e Gomes Canotilho” (MIRANDA, 1983, v. 2, p. 200).

Nestas classificações, “os princípios constitucionais assumem dimensões diferenciadas tanto na nomenclatura quanto no conteúdo propriamente dito. Contudo, há pontos de identificação, como se pode perceber dos princípios axiológicos fundamentais de Jorge Miranda e dos princípios axiológico-jurídicos de Castanheira Neves” (MIRANDA, 1983, v. 2, p. 120).

Em primeiro lugar, há que se salientar que os “princípios jurídicos fundamentais são aqueles princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional”. Esses princípios são de fundamental importância para a interpretação e aplicação do direito.

Podem os princípios jurídicos fundamentais ser divididos nos seguintes subprincípios Canotilho:

a) Princípios com função negativa

São relevantes nos casos-limites, como Estado de Direito e de não Direito, Estado Democrático e Ditadura. Expressam-se ainda estes princípios com a proibição do excesso, neste caso não se está negando o Estado de Direito e a legalidade democrática, mas impondo-se a exigibilidade, adequação e proporcionalidade dos atos dos poderes públicos em relação aos objetivos a que visam.

b) Princípios jurídicos gerais

- Têm uma função positiva, informando materialmente os atos dos poderes públicos (exemplo: o princípio da publicidade). Neste princípio (publicidade), está presente a exigência da segurança do direito, combinado com a própria defesa dos atos do poder público.

c) Princípio do acesso ao direito e aos tribunais

- Significa o reconhecimento da possibilidade de uma defesa plena com o exercício efetivo desse direito (exemplo: direito ao patrocínio judiciário e à informação jurídica).

d) Princípio da imparcialidade da administração

- Veda-se o tratamento arbitrário e desigual dos cidadãos por parte dos agentes administrativos, impondo, outrossim, a isonomia de tratamento de direitos e interesses por parte do poder público (CANOTILHO, 1998, pp. 121-123).

Em segundo lugar tem-se que os *princípios políticos constitucionalmente*

*conformadores*, que “condensam as opções políticas nucleares e se reflecte a ideologia inspiradora da Constituição”. Dentro da amplitude destes princípios situam-se os económicos, que são os seguintes, segundo Canotilho:

- a) Os princípios definidores da forma de Estado
  - São os princípios da organização económico-social, exemplos da subordinação do poder económico ao poder político democrático, da coexistência dos diversos setores da propriedade pública, privada e cooperativa etc.
- b) Os princípios definidores da estrutura do Estado
  - Unitário, com descentralização local ou com autonomia do Estado local ou regional.
- c) Os princípios estruturantes do regime político
  - Princípios do Estado de Direito, democrático, republicano, pluralista.
- d) Princípios caracterizadores da forma de governo
  - Abrangem, também, a organização política em geral, a separação e independência dos poderes e os próprios eleitores (CANOTILHO, 1988, pp. 121-122).

Em terceiro lugar, apresentam-se os princípios constitucionais impositivos. São todos princípios que, presentes na Constituição, vinculam os órgãos estatais, inclusive o legislador, à realização de fins e a execução de tarefas. São, portanto, princípios dinâmicos, prospectivamente orientados.

Podem ser definidos, ainda, como princípios diretivos fundamentais ou normas programáticas que definem fins ou tarefas. Citam-se, como exemplos dos princípios constitucionalmente impositivos, o princípio da independência nacional e da correção das desigualdades.

Bonavides relata que,

Em quarto lugar estão os princípios-garantia. Sua característica principal é que seu comando se reveste de força normativa determinante, positiva ou negativa. Como exemplo, cita-se o princípio *nullum crimen sine lege* e *nula poena sine lege*, o princípio do juiz natural, o princípio *in dubio pro reo* e o *non bis in idem*. Imprescindível anotar que a relação dos princípios constitucionais identificados neste tópico pertence à classificação denominada por Canotilho de Tipologia dos Princípios, inspirada em pensadores como Larenz, Castanheira Neves, Jorge Miranda, dentre outros. A mesma classificação é adotada por Paulo Bonavides, que remete a Karl Larenz como idealizador dos princípios constitucionais como lei, quer dizer, como “regra jurídica de aplicação imediata” (BONAVIDES, 2001, p. 224).

Os princípios constitucionais se libertaram das concepções jusnaturalistas de

idéias de justiça esparsas e assistemáticas, ultrapassando, também, as limitações do positivismo, chegando ao neopositivismo para assumir uma visão de normas-chave do ordenamento jurídico. O primeiro dogma que se tem que afastar é que os princípios são unicamente normas programáticas. Antes, é pressupostos de uma Nova Hermenêutica afirmar que todas as normas jurídicas são, por definição, preceptivas e, portanto, os princípios constitucionais, que, não sendo outra coisa se-não normas jurídicas, ainda que com algumas características especiais, são necessariamente, também, eles todos, preceptivos. Crisafulli adverte que, se se aceitassem os princípios como meras regras diretivas, se estaria admitindo que, em tais hipóteses, a norma seria posta pelo juiz.

Outro dogma que há de ser afastado é a distinção entre normas e princípios. Em verdade, os princípios são uma espécie de norma jurídica, como quaisquer outros diplomas legais. Neste ponto, cabe salientar que a classificação sugerida por Gomes Canotilho, entre princípios e normas, deve ser encarada com cautela para que não se retire dos primeiros seu caráter normativo.

Em terceiro lugar, aponta-se para a distinção entre princípios e regras. De início é relevante dizer que a diferenciação pretendida entre os termos é antiga e controversa. Pode-se afirmar, porém, com certa segurança, que tanto “las reglas como los principios son normas porque ambos dicen lo que debe ser” (ALEXY, 1997, p. 83).

Desta forma, toda distinção que se estabeleça entre princípios e regras é sempre entre duas espécies de normas. Abre-se um elenco enorme de inúmeros critérios para discriminar as regras dos princípios. A diferença entre normas e regras é estabelecida levando-se em consideração o critério qualitativo dos termos, rejeitando-se a classificação usualmente adotada da distinção em torno da generalidade dos princípios. Assim sendo, doutrina Robert Alexy que o ponto incisivo para a diferenciação entre regras e princípios é que os princípios podem ser considerados normas, as quais ordenam que algo seja realizado dentro das possibilidades jurídicas reais e possíveis existentes.

Peixinho afirma que

Os princípios são mandatos de desempenho ótimo, sendo caracterizados pelo fato de poderem ser cumpridos em diferentes graus e na medida devida de seu cumprimento. Na verdade, os princípios não só dependem das possibilidades reais, como também

das jurídicas. As regras, por seu turno, possuem determinações do fático e do juridicamente possível. Desta forma a diferenciação entre regras e princípios é qualitativa e não de grau (PEIXINHO, 2003, p. 135).

Pode-se concluir que os princípios são dotados de normatividade, sendo de plena eficácia tanto quanto qualquer outra norma jurídica.

Em relação a este aspecto nota-se que os princípios constitucionais fundamentais ocupam o mais alto posto na escala normativa. Dirigem a missão de interpretação e integração do direito, indicam “onde o direito se localiza e donde o direito procede. Transformam-se no alfa e no ômega do ordenamento jurídico”. Segundo Carvalho,

Os princípios fundamentais se identificam com os valores supremos previstos em todas as constituições, expressos em valores culturais, poéticos que se traduzem nas intenções que formam o núcleo material da Constituição. São as dimensões normativo-materiais fundamentais da Constituição, o *húmus fecundo* de que se alimenta todo o projeto constitucional (CARVALHO, 1982, p. 8).

Estes princípios fundamentais estão, sem dúvida numa posição hierarquicamente superior às outras normas constitucionais, porque, sendo os princípios *o húmus fecundo de que se alimenta todo o projeto constitucional*, aqueles dependem destes como fonte diretiva da missão política do Estado.

Dantas afirma que “na ordem de hierarquia da pirâmide da Constituição, têm-se os princípios constitucionais fundamentais, os princípios gerais e as normas setoriais”. (DANTAS, 1996, p. 86)

Silva relata que,

Os primeiros integram o Direito Constitucional positivo, traduzindo-se em normas fundamentais, normas-síntese ou normas-matriz que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte, normas que contêm as decisões políticas fundamentais que o constituinte acolheu no documento constitucional. Os princípios gerais formam temas de uma teoria geral do Direito Constitucional por envolver conceitos gerais relações objetos, que podem ter seu estudo destacado da dogmática jurídico-constitucional (SILVA, 1989, p. 84).

Por fim, fica claro a superioridade hierárquica dos princípios constitucionais fundamentais que se justifica pelos valores supremos que expressam. José Afonso

da Silva sintetiza bem a diferença entre princípios constitucionais fundamentais e princípios gerais do Direito Constitucional.

## 2.2 PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR E DO SUFRÁGIO UNIVERSAL

A natureza deu ao homem o comando de seus membros, e, de igual forma é o pacto social que dá ao corpo político o poder absoluto sobre os seus. É este poder absoluto dirigido pela vontade geral que se chama Soberania. Se o Estado ou a cidade não constituem senão uma pessoa moral, cuja vida consiste na união de seus membros, e se o mais importante de seus cuidados é o da sua própria conservação, torna-se-lhe necessária uma força universal e compulsiva para mover e dispor cada parte da maneira mais conveniente ao todo (ROUSSEAU, 1995, p 38-39). Um ato de Soberania é, pois, todo ato autêntico da vontade geral que obriga o Soberano a conhecer o corpo da nação sem distinguir os corpos que o compõem.

Em se tratando do sufrágio, de início, muitas são as conceituações para sufrágio, portanto, faz-se preciso destacar as considerações de Bulos (2012, p. 438), em lição, “o voto é o exercício do direito de sufrágio. Ambos são inconfundíveis porque o voto é a manifestação prática do direito subjetivo público de sufrágio”.

O voto, “do latim, *votu*, voto é a oferenda, promessa feita aos deuses” (CERQUEIRA; CERQUEIRA, 2013, p. 113), é o exercício do sufrágio pelo cidadão, o que pode ser interpretado como um ponto de grande magnitude para o exercício da soberania popular. E, ainda, é a manifestação da vontade do povo, de forma a proporcionar a consolidação de uma das formas de democracia que, no Brasil, é chamada de democracia indireta ou representativa. Nestes termos, Silva (1993, p. 316) nos remete à ideia de que o voto é o “ato político que materializa, na prática, o direito público subjetivo de sufrágio”.

Silva (1993, p. 309) acerca do conceito de sufrágio, como “direito público de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização da atividade política do poder estatal”.

Na lição de Bonavides (2008, p. 246), o sufrágio-função: [...] Com o sufrágio, segundo a mesma doutrina, não é a vontade autônoma do eleitor que intervém na eleição, mas a vontade soberana da nação. Podendo a nação investir no exercício

da função eleitoral, tão-somente aqueles que julgar mais aptos a cumprir esse dever, dessa doutrina decorre com mais frequência, além do sufrágio restrito, o princípio da obrigatoriedade do voto, bem como o chamado mandato representativo, com que se consagra na atuação independente do eleito em face do eleitor.

A respeito do sufrágio-direito, o constitucionalista Bonavides (2008, p. 246-247) expõe: Quanto ao sufrágio-direito, resulta da concepção de que, sendo o povo soberano, cada indivíduo, como membro da coletividade política, é titular de parte ou fração da soberania. Toma-se o povo numa acepção quantitativa; faz-se do sufrágio a expressão da vontade própria, autônoma, primária, de cada indivíduo componente do colégio eleitoral; admite-se enfim que o voto sendo um direito - seu exercício será facultativo e que o mais lógico para a natureza do mandato seria considerá-lo imperativo e não representativo.

Consubstanciando essas interpretações, Cerqueira e Cerqueira (2013, p.115) aduzem: [...] a concepção do sufrágio universal não pode ser levada em termos absolutos, uma vez que existem requisitos indispensáveis para a participação do corpo eleitoral. A conclusão que devo entender é a de que o sufrágio universal é um direito de voto para todos os cidadãos, como princípio da isonomia, garantido constitucionalmente, ou seja, todos são iguais perante a lei, com exceção das restrições ao exercício dos direitos políticos, indicados na Constituição Federal, em seus artigos 14 e 15.

### **2.3 PRINCÍPIO DA REPRESENTATIVIDADE**

Para Manin (1997), o governo representativo é regido por quatro princípios, formulados no século XVIII, e que se institucionalizaram desde então. O primeiro deles exprime que os representantes são escolhidos pelos representados. Mesmo que a população pouco participe da política, afora as eleições e sempre esteja elegendo elites ao poder, o fato de poder substituir os políticos que não a agradou é, em si, importante.

Em segundo lugar, os representantes devem conservar uma independência parcial diante das preferências dos eleitores. Um terceiro princípio dos governos representativos é que a opinião pública pode se manifestar independentemente do

controle do governo. Para isso ocorrer, as decisões públicas devem ser repassadas com transparência para os cidadãos e os indivíduos.

Para Castiglione e Warren (2006), a democracia representativa tem três características principais: (a) a representação traz consigo uma relação principal-agente, na qual os representantes têm a exigência de serem responsáveis aos representados; (b) a representação tem que ser feita de um modo cujo poder político deve ser exercido de forma responsável e os representantes devem agir com ética e transparência em relação à população; (c) o direito de votar em representantes fornece um meio simples de medir a igualdade política.

## 2.4 PRINCÍPIO DO VOTO LIVRE E CONSCIENTE

A palavra voto provém do termo latino *votum, de votare* (prometer, eleger ou escolher pelo voto). Logo, o ato de votar exprime, manifesta a vontade ou opinião no ato eleitoral ou numa assembleia, dentre outros significados (FERREIRA, 1989, p. 1472 e 1473). Nas eleições democráticas o que se busca é estabelecer a vontade da maioria através da escolha consciente entre os candidatos e programas que aí se apresentam.

O voto acima de tudo deve ser consciente. Consiste em um direito de todos os seres humanos que vivem em regime democrático, para escolha individual de um candidato que assumirá a representação de toda a sociedade.

O sistema partidário é um dos componentes do sistema político atual, genericamente identificado como "democracia representativa ocidental". Nesse sistema, em que o voto constitui a forma de escolher e legitimar a representação política e os partidos o canal que a viabiliza, a relação entre sistema partidário e sistema eleitoral é intrínseca e a compreensão da organização e das práticas partidárias necessita ser pensada, em última instância, em relação ao sistema eleitoral (ARAÚJO, 2005, p. 1).

Logo, há uma distinção entre sufrágio e voto. O primeiro é o direito que decorre da soberania popular, ao passo que o segundo é um dos meios de exercer esse direito. Conforme Silva (2002, p. 356), "o sufrágio é um direito público subjetivo democrático, que cabe ao povo nos limites técnicos do princípio da universalidade e da igualdade de voto e de elegibilidade".

Quanto ao voto, o mesmo autor afirma que “o direito de sufrágio exerce-se praticando atos de vários tipos. No que tange à sua função eleitoral, o voto é o ato fundamental de seu exercício” (SILVA, 2002, p. 357)

O último argumento da doutrina constitucional quanto ao voto obrigatório, apresentado neste trabalho, encontra-se na obra de Canotilho (2002, p. 303): O princípio da liberdade de voto significa garantir ao eleitor o exercício do direito de voto sem qualquer coação física ou psicológica de entidades públicas ou de entidades privadas. Deste princípio da liberdade de voto deriva a ilegitimidade da imposição legal do voto obrigatório.

A liberdade de voto abrange, assim, o se e o como: a liberdade de votar ou não votar e a liberdade no votar. Desta forma, independentemente da sua caracterização jurídica – direito de liberdade, direito subjetivo –, o direito de voto livre é mais extenso que a proteção do voto livre. Na falta de preceito constitucional a admitir o voto como um dever fundamental obrigatório, tem de se considerar a imposição legal do voto obrigatório como viciada de inconstitucionalidade (CANOTILHO, 2002, p. 303). Na Constituição, embora tal obrigatoriedade esteja formalmente prevista, há questionamentos quanto a sua natureza materialmente constitucional.

## **2.5 PRINCÍPIO DA LISURA DAS ELEIÇÕES**

Este princípio preocupa-se com o sentido de proteção aos direitos fundamentais da cidadania, bem como encontra alicerce jurídico-constitucional nos arts. 1º, inciso II, e art. 14, §9º da Constituição Federal de 1988. Leiam:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) II - a cidadania (BRASIL, 1988).

Art. 14 (...) § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, a normalidade e legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (BRASIL, 1988).

Pelo próprio conceito de lisura, extrai-se sinceridade, franqueza, candura, destarte, todo o processo eleitoral deverá ser pautado por um compromisso sério e baseado nos princípios constitucionais presentes na Carta Magna, uma vez que tudo aquilo que contrariar o texto legal, deverá ser excluído e corrigido.

O princípio da lisura das eleições deve ser observado por todos aqueles que participam do processo eleitoral. Seja o Ministério Público, a Justiça Eleitoral, os partidos políticos ou candidatos.

Por fim, esse princípio pode ser classificado como expresso, pois a lei complementar nº 64, de 1990, diz em seu artigo 23:

O Tribunal formará a sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e das presunções e prova produzida, atentando para as circunstâncias ou fatos, ainda que não alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral (LC 64/90).

### **3 OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS**

O terceiro capítulo trata dos partidos políticos brasileiros. A intenção primordial deste capítulo é realizar uma abordagem dos partidos políticos e sua trajetória no contexto político brasileiro, para tanto, têm como ênfase os seguintes pontos: os partidos políticos e para que serve um partido político?; a representação política no sistema brasileiro; os sistemas eleitorais brasileiros, destacando-se: o sistema majoritário, os sistemas proporcionais e os sistemas mistos.

#### **3.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS: PARA QUE SERVE UM PARTIDO POLÍTICO?**

As mudanças socioeconômicas e as alternâncias de regimes políticos no Brasil não conseguiram neutralizar os fundamentos da política tradicional brasileira; contudo, não há como negar a evidência de que há um outro processo de estruturação da vida política. Ele se manifesta claramente no âmbito das eleições nacionais presidenciais, com a competição se travando entre partidos de origem urbana que se distinguem por maior ou menor enraizamento na sociedade (MARTINS, 2002).

Nas eleições municipais, contudo, as disputas se dão predominantemente entre partidos de origem tradicional, que detêm a grande maioria do poder municipal, com exceções que devem ser vistas como o resultado da estruturação de um outro mapa partidário, a dizer o fortalecimento de partidos de esquerda, que se consideram adeptos de uma política de caráter redistributivo (MARTINS, 2002).

Com relação ao conceito de partidos políticos, apesar de seus diversos significados, é possível destacar alguns de seus traços característicos sobre os quais há um certo consenso. Em primeiro lugar, ao contexto em que os partidos atuam e, em segundo, às atividades que desenvolvem sob tal contexto.

Os partidos têm papéis específicos em duas arenas do sistema político: a eleitoral e a decisória. Nesta última, sua atividade está associada à formulação, ao planejamento e à implementação de políticas públicas, participando como atores legítimos no jogo de poder e no processo de negociação política. São agentes

fundamentais no processo democrático representativo, pois estão respaldados no voto popular (KINZO, 2011).

A CF/88 trata dos partidos políticos nos arts. 17 e 14, §3º, inc. V. Estabelece que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana (CF/88, art. 17, *caput*)” e também que somente poderá se candidatar a cargo eletivo, aquele que cumprir o requisito de filiação partidária (BRASIL, 1988).

Para Marcos Ramayana, o art. 17, *caput*, da Carta Magna, dispõe sobre a liberdade de fundação dos partidos políticos e que tal liberdade está associada à isonomia. A isonomia, segundo o autor, “representa equilíbrio nas propagandas políticas eleitorais e partidárias, financiamento transparente, prestação de contas” e acatamento dos preceitos constitucionais (RAMAYANA, 2012, p. 234).

Visando regulamentar os dispositivos constitucionais mencionados, foi editada a Lei dos Partidos Políticos, sob o nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que estabelece normas de organização e funcionamento dos partidos políticos, abarcando a criação e registro, o funcionamento parlamentar, o programa e o estatuto, a filiação e a fidelidade partidária, e a fusão, incorporação e extinção dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995).

A lei também dispõe sobre finanças e contabilidade dos partidos, impondo regras sobre prestação de contas e fundo partidário. Por fim, prevê o acesso gratuito ao rádio e à televisão para a realização de propaganda partidária, com o objetivo de promover e divulgar programas e posicionamentos dos partidos (BRASIL, 1995).

Para José Afonso da Silva, “os partidos têm por função fundamental organizar a vontade popular e exprimi-la na busca do poder visando a aplicação de seu programa de governo” (SILVA, 2010, p. 401).

De fato, somente com base neste critério - apoio eleitoral - é possível, no contexto das democracias de massa, falar de partidos como canais de expressão e representação de interesses, como um vínculo, ainda que frágil, entre a sociedade e o Estado. Na arena eleitoral, seu papel específico é o de competir pelo apoio dos eleitores a fim de conquistar posições de poder. É por meio desse mecanismo que a cadeia de representação política se forma nas democracias representativas, uma

cadeia que vincula os cidadãos às arenas públicas de tomada de decisões (KINZO, 2011).

Assim, se, de um lado a obtenção do poder político legítimo, no contexto de um eleitorado de massas, tornou-se factível por meio da organização de partidos políticos, de outro, a representação política democrática tornou-se viável à medida que os partidos modernos, ao se constituírem como tais, assumiram as tarefas de:

(1) estruturar a disputa eleitoral, ou seja, definir e diferenciar as opções a serem oferecidas ao eleitor, facilitando o ato de votar e possibilitando a construção de identidades políticas; e (2) mobilizar o eleitorado, isto é, incentivar o eleitor a ir às urnas e a votar em uma das opções oferecidas, opções que se constituem como agregações de preferências, ou seja, representação de interesses. Se, no que se refere à questão da democracia, os partidos políticos são um aspecto fundamental, é sua atividade eleitoral a que tem caráter primordial. É em função disso que a análise sobre os partidos, no presente contexto democrático brasileiro aqui empreendida, tem a arena eleitoral como foco principal (KINZO, 2011).

Os partidos políticos se destinam a assegurar a autenticidade do sistema representativo. No direito constitucional vigente, não se admite candidaturas avulsas e, como conseqüência, a função representativa dos partidos é que o exercício do mandato político, que o povo outorga a seus representantes, faz-se no sentido de ser um instrumento por meio do qual o povo governa.

É como se o povo participasse do poder por meio dos partidos políticos. Uma vez definido que na forma de governo democrático o poder emana do povo, sendo exercido em seu nome. Percebeu-se modernamente a inviabilidade da incumbência deste exercício por todos os cidadãos cuja vontade política seja válida na comunidade.

A contraponto, muito se discute acerca das coligações entre partidos. Muitas vezes, resultadas da aliança entre partidos políticos com posicionamentos ideológicos contrários ou mesmo pela alta taxa de desfiliação/ filiação de representantes políticos em partidos variados. (CARREIRÃO, 2006).

Em estudo das teses sobre coligações, praticamente toda a literatura, considera o fator ideológico de menor importância para o fim de explicar as coligações. Em análise das que foram realizadas para a Câmara Federal entre 1950

e 1962, Santos (1987), ao dividir os partidos do período em dois grupos (progressistas e conservadores), concluiu que:

a porcentagem de alianças inconsistentes aumenta ao longo do período, à exceção de 1962, quando retornou aos valores de 1950, mas ainda assim superior a 50% do número total de coligações (...) A dinâmica das coligações obedeceria, assim, ao objetivo de maximizar votos, nas circunstâncias dadas, idiosincrasias estaduais também levadas em consideração" (SANTOS, 1987, p. 108).

Já no que se refere ao período de 1989 a 1994, contrariando a tese de indisciplina no padrão de votação para a Câmara do Deputados, Figueiredo e Limongi (1999), verificaram uma maior coesão ideológica entre os partidos envolvidos "podemos falar tranquilamente em partidos de direita, de centro e de esquerda" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 75).

O autor Novaes, considera que:

no período eleitoral, as cúpulas partidárias promovem as coligações no intuito de incrementar suas próprias chances de sucesso. (...) Esse cálculo preside a formação das coligações, que se orientam regionalmente pelas afinidades ideológicas clássicas, que por sua vez, resultam de alinhamentos feitos segundo interesses (NOVAES, 1994, p. 113).

Para esse autor, a estratégia das coligações não desconsidera os limites ideológicos partidários.

Na mesma linha, compreende Schmitt (1999), ao analisar as coligações eleitorais para a Câmara dos Deputados, no período de 1986 e 1994. Somente 16% foram ideologicamente inconsistentes (entre partidos de direita e de esquerda) e 18% entre partidos do centro com partidos de direita ou de esquerda. O autor entende que "o padrão, portanto, não revela um quadro de completa "mistura" de partidos, apontado pelo diagnóstico impressionista predominante nos meios de comunicação" (CARREIRÃO, 2006, p.142).

Em conclusão, "embora vários estudos apontem um certo peso do posicionamento ideológico dos partidos em relação às decisões sobre coligações eleitorais, não há na literatura um consenso sobre isso" (CARREIRÃO, 2006, p. 142).

Por fim, verifica-se que as coligações apresentam um rendimento superior às candidaturas isoladas. Ademais, não há uma punição dos eleitores, quando da realização de coligações com grau fraco ou médio de coerência ideológica, pelo contrário, vislumbra-se um maior rendimento comparado às coligações ideologicamente mais consistentes. Esta constatação contribui para a adoção crescente da estratégia de coligação pelos partidos, inclusive as mais inconsistentes ideologicamente (CARREIRÃO, 2006, p. 157-158).

Por tanto, tecnicamente, os partidos políticos foram instituídos para exercerem a representação da população diante da Câmara e do Congresso, dando direitos aos candidatos eleitos de terem sua representatividade junto a estas instituições. Ao mesmo tempo, os partidos são instrumento de articulação entre as pautas da sociedade e dos governantes, assim, traduzem a preferência da população em políticas públicas. Desta feita os candidatos eleitos tem por obrigação serem os canalizadores da vontade do povo.

### **3.2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO SISTEMA BRASILEIRO**

Em se tratando da inter-relação entre Estado e sistemas partidários, entende-se que existe um consenso entre uma grande parte dos especialistas, em agregar os sistemas eleitorais em duas “macrofamílias”: a representação majoritária e a representação proporcional (BLAIS, 1988). A distinção entre as duas famílias baseia-se em dois princípios gerais:

Os sistemas majoritários têm como propósito fundamental garantir a eleição do(s) candidato(s) com maior (es) contingente(s) de votos;  
Os sistemas proporcionais pretendem distribuir os postos em disputa de maneira equânime à votação obtida pelos competidores (BLAIS, 1988).

Aqueles que defendem a representação majoritária destacam a maior capacidade desta de produzir governos unipartidários, uma possibilidade maior de controle dos representantes pelos representados e a representação territorial. Já os defensores da representação proporcional, destacam a capacidade de se produzir uma relação equânime entre votos e cadeiras e a necessidade de o parlamento garantir a representação de minorias (TEIXEIRA, 1991, p.517).

Cada uma dessas duas “famílias” apresenta variações<sup>13</sup>. “A família” dos sistemas majoritários é composta de quatro tipos: maioria simples, dois turnos, voto alternativo e voto em bloco. A representação proporcional pode operar de duas maneiras: por intermédio da representação proporcional de lista e do sistema de voto único transferível (TEIXEIRA, 1991, p. 519).

Ainda existe o sistema misto que combina características dos sistemas majoritário e proporcional, e pode ser dividido em dois tipos: de correção e de combinação.

Em cada País, as divisões territoriais que formam a unidade básica, têm nomes próprios: Reino Unido, *constituency*; nos Estados Unidos, *district*; na França, *circonscription*, etc.<sup>14</sup> O autor Douglas Era (1967), propôs a noção de distrito eleitoral, como sendo a unidade territorial básica, na qual os votos são transformados em cadeiras. Em cada pleito, nos Países que utilizam a representação majoritária, os distritos são criados especialmente para propósitos eleitorais (NICOLAU, 2012, p.6-7).

Nos Países com representação proporcional, os distritos tendem a seguir o traçado das unidades subnacionais (províncias, estados e regiões). No Brasil, usamos os estados para a contabilidade dos votos (os distritos eleitorais) nas eleições para governador, deputado federal, deputado estadual e senador. Já para presidente, todo o território nacional se transforma em um único distrito eleitor. Cada distrito eleitoral elege um determinado número de representantes, e esse número é chamado de magnitude do distrito eleitoral (M). São Paulo, por exemplo, elege 70 representantes à Câmara dos Deputados, ou seja, a magnitude de São Paulo é igual a 70. O número de representantes eleitos, em cada distrito eleitoral, é de fundamental importância para a análise dos sistemas eleitorais (TEIXEIRA, 2003, p.7).

Existe uma associação entre o modelo de representação e a magnitude do distrito eleitoral. Os sistemas majoritários são, em geral, utilizados em distritos de uma representante ( $M=1$ ), embora existam variantes utilizadas em distritos com  $M>1$ . Já os sistemas proporcionais, necessitam de distritos com mais de um representante ( $M>1$ ), pela impossibilidade de distribuir proporcionalmente uma única

---

<sup>13</sup>Cada autor que se dedica ao estudo dos sistemas eleitorais cria sua própria tipologia. Alguns consideram todos os sistemas possíveis em termos lógicos, ainda que alguns nunca tenham sido experimentados em qualquer eleição (NEWLAND, 1982; e DUMMETT, 1984). Outros incluem só sistemas eleitorais já testados em alguma eleição (TAVARES, 1994).

<sup>14</sup>RAE, 1967. A magnitude dos distritos aparece em muitos textos identificados pela letra M.

cadeira entre os concorrentes, como em um modelo majoritário (TEIXEIRA, 1991, p. 517). “Nos sistemas proporcionais, quanto maior for a magnitude do distrito eleitoral, haverá maiores chances de representação dos partidos minoritários e maiores proporcionalidades na relação votos/cadeiras em uma determinada eleição” (NICOLAU, 2002: 13).

É importante notar que existe uma inter-relação entre os partidos políticos e a democracia. O que se nota é que os partidos políticos são uma condição necessária, embora, não suficiente para o funcionamento do regime democrático (PAIVA, *et al*, 2007).

Verifica-se por seu lado, que a existência dos partidos políticos possibilitam a existência de um funcionamento legal, ético e primordial para que a democracia seja expressada e reconhecida. Assim, as agremiações partidárias são essenciais, tanto por sua atuação no âmbito da representação quanto na arena governamental (SCHMITTER, 2001).

Nas palavras de Maiwaring e Torcal (2006), os eleitores, os partidos e os sistemas partidários não possuem a mesma uniformidade em todos os países, observa-se que existe uma diferenciação em cada local. Assim, os laços existentes entre os partidos e o eleitorado são, em geral, menos ideológicos e programáticos.

De acordo com Kinzo (2005), no Brasil, existe uma disputa partidária enorme que faz com que a competitividade se torne difícil, fazendo com que o eleitor não saiba distinguir da melhor maneira, quais são os bons e os ruins nesse cenário político. Isso explica por que a taxa de preferências partidária não têm aumentado nos anos mais recentes.

Obviamente, o sistema partidário é mais amplo do que a representação partidária, de modo que o primeiro não se restringe à sua representação política eleita, constituindo-se em um dos vários canais de organização coletiva e de veiculação de ideias em relação a vida social e política. A política, na sua forma institucionalizada, é organizada e legitimada por meio de uma estrutura, que tem na eleição de governantes e parlamentares, em geral por meio de partidos, o seu principal mecanismo legitimador (ARAÚJO, 2005, p. 1).

É de se notar que ao considerar o sistema partidário e sua interação com o sistema eleitoral e o sistema de representação em diversos países, há que se mencionar que os sistemas proporcionais, possibilitam às mulheres um melhor

acesso à política, seguidos dos sistemas mistos e, por último, dos sistemas majoritários (NORRIS; INGLEHART, 2003).

O poder político representativo é requisito e dado constitutivo da vida social moderna, e os partidos são organizados com vistas à disputa desse poder. Suas ações e políticas são orientadas, em última instância, pela busca de acesso ao poder, cujo canal de exercício e de disputa política é a representação parlamentar e/ou governamental. Assim, ao lado de posições ideológicas, são os cálculos eleitorais que influenciam na esfera organizacional, definem as estratégias partidárias e o lugar dos atores nessas estratégias, inclusive o recrutamento e os investimentos eleitorais (ARAÚJO, 2005, p.1).

Diante deste cenário, o que se observa é que o sistema partidário, mesmo sendo visto como um elemento institucional, é, ao mesmo tempo, influenciado e recebe influência do sistema eleitoral. Assim, nota-se que as estratégias dos partidos e a formatação do sistema partidário muitas vezes não decorrem das práticas das organizações. É mister dizer que os partidos recebem influência tanto da cultura política, como do próprio sistema eleitoral (ARAÚJO, 2005).

É importante mencionar, ainda, que o sistema proporcional é apontado como o de melhor eficiência, uma vez que torna mais viável a adoção de estratégias de ação afirmativa, como as cotas. Por outro lado, entre os sistemas majoritários, torna-se mais difícil conseguir comprometer partidos com metas de indicação de mulheres (SCHMIDT, 2003). Em relação aos sistemas mistos, tem sido percebido que proporcionalmente mais mulheres têm sido eleitas por meio das listas partidárias do que por meio dos distritos majoritários ou uninominais.

Por fim, cabe frisar que, em se tratando dos partidos políticos, pode-se compreendê-los a partir de dois enfoques diferentes: sendo o primeiro de nível intrapartido, no que diz respeito à organização e a ideologia e por outro lado, o segundo enfoque no nível da competição eleitoral, na relação entre partidos (ARAÚJO, 2005).

### 3.3 SISTEMAS ELEITORAIS

O Código Eleitoral de 1965 vigora até os dias atuais, mas deve ter sua leitura atualizada pela Constituição Federal de 1988 - que regulamenta o Direito Eleitoral Brasileiro no contexto atual, “dando as diretrizes básicas para a produção das normas de todo o sistema eleitoral - e, sobretudo, pelas leis que foram instituídas posteriormente” (RAMAYANA, 2012, p. 136).

Foi instituído pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 e recepcionado, em grande parte, pela Carta Magna. Sua finalidade é assegurar a organização e exercício de direitos políticos (BRASIL, 1965).

“Com a edição de leis eleitorais posteriores, especialmente a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, diversos artigos do Código Eleitoral foram revogados” (RAMAYANA, 2012, p. 136).

O Código Eleitoral, em seu art. 3º, assegura a qualquer cidadão o direito de pretender investidura em cargo eletivo, desde que sejam respeitadas as condições de elegibilidade e incompatibilidade (BRASIL, 1965).

Dalmo de Abreu Dallari (2006, p. 191) define sistemas eleitorais como:

A procura de meios eficazes para assegurar a autenticidade eleitoral e a necessidade de atender às características de cada colégio eleitoral tem determinado uma grande variedade de sistemas eleitorais. A par desses fatores positivos de influência há também fatores negativos, que concorrem para a introdução de inovações visando a adaptar os sistemas às conveniências do grupo dominante. De tudo isso resulta a impossibilidade de um rigoroso enquadramento dos sistemas eleitorais, uma vez que em todos eles encontram-se peculiaridades que são causa e consequência de importantes e variados fenômenos políticos.

O sistema eleitoral brasileiro é um sistema de lista aberta, em que os eleitores e não os partidos definem quem ocupa as cadeiras, o que colocaria em dúvida a questão do pertencimento do mandato. Mas, ao trocar de partido, o parlamentar promoveria um afastamento entre o voto do eleitor dado nas urnas e a distribuição de poder entre os partidos no parlamento e, nesse caso, a migração partidária resultaria em uma crise de representatividade (FREITAS, 2008, p. 37).

O sistema eleitoral, na ótica de Mônica Hermann (1987, p.10) é assim definido:

Sistemas ou técnicas eleitorais configuram, na realidade, instrumentos procedimentais idealizados com vistas à seleção dos governantes pelos governados. Daí a própria relevância do debate e do papel atribuído a esse arsenal de operações matemáticas que, a par de, através de eleições, assegurar uma certa participação dos cidadãos na gestão dos negócios públicos, indigitam a pessoa ou o grupo de pessoas a assumir a direção das questões públicas, legitimando-lhes a posição.

Segundo Jose Jairo Gomes (2012, p.109):

Os sistemas eleitorais são mutáveis, variando no tempo e no espaço. A forma que assumem concretamente em determinada sociedade decorre da atuação, da interação e dos conflitos travados entre as diversas forças político-sociais ao longo história.

Compreende-se por sistema a estrutura complexa e dinamicamente ordenada. “Nesse prisma, sistema eleitoral é o complexo de procedimentos empregados na realização das eleições, ensejando a representação do povo no poder estatal” (GOMES, 2012, p.109).

Essa é, sem dúvida, uma questão relevante, mas a temática da representação política ultrapassa o mecanismo de transformação de votos em cadeiras, pois importa, sobretudo, o tipo de relação que esse mecanismo estabelece. Ou seja, ocupa-se mais com a relação entre o representado e o representante (FREITAS, 2008, p.38).

Esse aspecto envolve outras implicações problemáticas, já que os partidos são instâncias intermediárias que se constituem em canal que vincula eleitor e eleitos, mas não se explicitam facilmente na teoria da representação, baseada na relação entre representantes e representados. Apesar de o papel dos partidos políticos estar absolutamente indissociável nessa relação, nas democracias representativas, tal papel aparece apenas nas entrelinhas do debate teórico sobre representação política. A questão subjacente à análise, portanto, que vincula a troca partidária à representação política é: a quem pertence o mandato? Ao parlamentar ou ao partido? E essa é uma questão ainda em aberto, tanto na teoria da representação como na literatura que trata de partidos políticos (FREITAS, 2008, p.38).

A escolha do sistema eleitoral a ser aplicado é uma decisão política fundamental de âmbito constitucional e influencia a participação popular na

formação da vontade política e a organização partidária. “A fórmula eleitoral é o que caracteriza, de fato, o sistema eleitoral, ao traduzir a vontade popular em representação política” (SALGADO, 2010, p. 220).

O sistema eleitoral tem o condão de estruturar as eleições com o objetivo de converter os votos em mandatos, nesse sentido a representação proporcional é um destes sistemas que o Estado Democrático de Direito utiliza para o exercício da democracia.

Desta feita segundo Marcos Ramayana (2012, p. 73), sistema eleitoral “é o conjunto de técnicas legais, políticas e matemáticas, que objetivam organizar a representação popular, com base nas circunscrições eleitorais”.

Para Jose Afonso da Silva (2008, p. 368), sistema eleitoral é a fórmula que traduz a vontade popular em representação política, “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional”.

Torna-se útil frisar que o sistema partidário é de maior alcance e abrangência do que a representação partidária. Nesse sentido, o primeiro não se restringe à sua representação política eleita, constituindo-se por sua vez, em canais de organização coletiva e de veiculação de idéias em relação à vida social e política. (ARAÚJO, 2005).

A representação eleitoral é utilizada como uma forma do povo governar por meio de um representante eleito e, para isso faz-se necessário a figura dos partidos políticos que surgem para consolidar uma ideologia, uma forma de atuação e, acima de tudo, garantir a representatividade por meio da participação partidária.

Jose Jairo Gomes (2012, p. 107) destaca o papel do sistema eleitoral como:

Tem por função a organização das eleições e a conversão de votos em mandatos políticos. Em outros termos, visa proporcionar a captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de sorte que os mandatos eletivos sejam conferidos e exercidos com legitimidade. É também sua função estabelecer meios para que os diversos grupos sociais sejam representados, bem como para que as relações entre representantes e representados se fortaleçam. A realização desses objetivos depende da implantação de um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e eficazes, cujos resultados sejam transparentes e inteligíveis.

Por fim, é de bom termo mencionar o fato de que os partidos não são

instituições fixas e rígidas que não são capazes de mudar, muito ao contrário, eles são flexíveis e se adequam ao contexto político a que se vinculam (KATZ; MAIR, 1992). Os partidos políticos são e devem acima de tudo ser a representação do povo e agir em função do povo e de seus interesses. Acima de tudo, devem existir para fazer cumprir e executar as necessidades da sociedade.

### 3.3.1 SISTEMA MAJORITÁRIO

A representação majoritária tem como preocupação básica, garantir a eleição dos candidatos que receberam maior contingente de votos dos eleitores. A principal variação na “família” dos sistemas eleitorais majoritários é o estabelecimento ou não de um contingente mínimo de votos – geralmente 50% – para que um candidato seja eleito. O sistema de maioria simples, não garante que o mais votado receba pelo menos o apoio de metade dos eleitores, condição que é assegurada pelo sistema de dois turnos (com apenas dois candidatos disputando o segundo turno) e pelo sistema de voto alternativo.

Em geral, as eleições majoritárias são realizadas em distritos eleitorais de um representante ( $M=1$ ), mas existem variações (voto em bloco, voto em bloco partidário e voto único não-transferível) para a aplicação da regra majoritária em distritos eleitorais, de mais de um representante ( $M>1$ ) (NICOLAU, 2002, p. 15).

Alguns conceitos são empregados por Nicolau (2002) a fim de caracterizar uma melhor compreensão do sistema político, tais como:

**Maioria simples:** um candidato é eleito se dentre todos os concorrentes ele obtiver mais votos. Geralmente, é aplicada em distritos eleitorais de magnitude igual a 1. Quase sempre o eleito não atinge 50% dos votos, não sendo, por isso, uma representação proporcional.

**Segundo turno:** quando há dois turnos, os dois mais votados disputarão entre si, adquirindo assim a maioria 50% no mínimo.

**Voto alternativo:** nesse caso, o eleitor além de votar em uma lista de candidatos, ainda terá que nomear nos espaços em branco, ao lado dos nomes dos candidatos, uma lista dos mesmos de acordo com a ordem de suas preferências.

Quando nenhum candidato atinge 50% dos votos é feita a transferência de

votos, eliminando os menos votados e transferindo os votos desses, para os mais votados. Seguindo sempre a seqüência de preferência dos eleitores até que um atinja 50%.

**Sistema de voto bloqueado:** o partido que fizer maioria de votos fica com todos os representantes do distrito.

### 3.3.2 SISTEMAS PROPORCIONAIS

Em se tratando do Sistema Proporcional, nota-se que na atualidade, a representação proporcional ampliou sua atuação e generalização. Verifica-se que diversos países do mundo a utilizam e, mesmo, se admitiu que a sua prática é mais consentânea com a própria democracia. “Assegurando a coexistência de grandes partidos com as minorias partidárias” (BARROS, 2006, p.219).

No Brasil, adota-se o sistema proporcional de lista aberta. Os partidos políticos possuem suas listas de candidatos e os eleitores votam nos candidatos ou na legenda do partido. O candidato mais votado preencherá a cadeira obtida pelo partido e o voto de legenda não afetará a competição entre os candidatos, servirá apenas para distribuição de cadeiras aos partidos (NICOLAU, 2002, p. 5).

Percebe-se diante do exposto que se trata de um sistema complexo pois combina o cálculo do quociente eleitoral (QE) e do quociente partidário (QP).

O QE compreende a divisão dos números de votos válidos pelo número de lugares a preencher na respectiva Casa Legislativa. E o QP será a quantidade de vagas que o partido obterá na eleição, ao dividir o número de votos alcançado pela legenda pelo QE (RAMAYANA, 2009, p.159/160).

É importante frisar que se denomina representação proporcional porque “a proposta desse sistema é estabelecer uma correspondência, mais aproximada possível, entre a proporção de votos obtidos com a de cadeiras a ele atribuídas” (PAZZAGLINI, 2010, p.9). Assim, segundo Guimarães e Santana (2006, p.47) o “sistema proporcional subordina a representação política em determinada circunscrição ou distrito às correntes ideológicas ostentadas pelos partidos políticos, aplicando-se comumente às disputas eleitorais em que se utilize o sistema de listas”.

Outro fator relevante a se destacar é o fato de que o número de votos atribuídos a um partido político em específico deve ser proporcional ao número de cadeiras por ele obtido. Nota-se que:

A proporcionalidade não necessita ser exata, essa se dá entre os partidos que obtiverem a votação mínima para a aquisição de cadeiras no governo. Evidentemente, os partidos que não alcançaram a votação mínima não terão representatividade, mesmo possuindo certa votação. (CAETANO; GOMES, 2006, p. 18/19).

O sistema proporcional visa em seus objetivos matemáticos atender a “participação de um número maior de partidos políticos por critérios eqüitativos, e, assim refletir na Câmara Municipal, nas Assembléias Legislativas e Câmaras dos Deputados uma participação mais ampla da cidadania ativa pelo exercício do voto” (RAMAYANA, 2012, p.75).

Segundo seus defensores, a virtude da representação proporcional estaria em sua capacidade de espelhar aritmeticamente no parlamento, as preferências da sociedade. Segundo Carstairs (1980, p. 1 *apud* NICOLAU, 2004, p. 37):

O inspirador dessa concepção foi o líder político francês Mirabeau que, durante a constituinte de Provença, em 1789, defendeu que a função do Parlamento era refletir o mais fielmente possível as feições do eleitorado, tal como um mapa reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território.

Entretanto Nicolau (2002, p. 31) afirma que:

Existem duas variantes de representação proporcional:  
- O sistema de voto único transferível (STV, do inglês *single transrable vote*), onde a ênfase recai sobre a representação das opiniões da sociedade em geral; e  
- A representação proporcional de lista, onde o sistema procura assegurar a representação das opiniões expressas por intermédio dos partidos políticos.

**O Sistema de Voto Único Transferível:** Os eleitores podem ordenar suas preferências na cédula, assinalando o número 1 ao lado do nome de sua primeira preferência; o número 2 ao lado da segunda; e assim sucessivamente, independentemente do partido de cada candidato.

**A Representação Proporcional de Lista:** Nesse sistema os partidos

forneem listas dos seus candidatos, os votos são contados e distribuídos às cadeiras parlamentares entre os partidos, de acordo com o percentual de votos recebidos por cada partido.

**A Fórmula Eleitoral:** No sistema eleitoral de lista, depois que os votos de uma eleição são contados, é necessário empregar algum método para distribuir as cadeiras disputadas entre os partidos. Esses métodos podem ser divididos, basicamente, em dois grupos: maiores médias e maiores sobras<sup>15</sup>.

**As Fórmulas de Maiores Médias:** Os métodos de maiores médias dividem os votos recebidos pelos partidos por números em série. Feita a divisão, os partidos que obtêm resultados com maiores valores, ocupam as cadeiras disputadas. Existem três métodos de divisores que são utilizados nas eleições parlamentares de países democráticos: D'Hondt, Sainte-Laguë e Sainte-Laguë modificada.<sup>16</sup> A diferença entre eles decorre dos divisores utilizados.

De acordo com Nicolau (2002, p. 38):

A fórmula D'Hondt é empregada na maioria dos países, que utilizam a representação proporcional de lista, inclusive o Brasil.<sup>17</sup> Os votos dos partidos são divididos pela série 1, 2, 3, 4, 5, 6 etc. A fórmula Sainte-Laguë opera com uma série composta por números ímpares 1, 3, 5, etc., sendo utilizada apenas no sistema misto da Nova Zelândia. A fórmula Sainte-Laguë modificada diferencia-se da original apenas no primeiro divisor, que ao invés de 1 é 1,4 (1, 4, 3, 5, 7, etc.) e ela é utilizada na Noruega e Suécia.

**As Fórmulas de Maiores Sobras:** Os métodos de maiores sobras operam em dois estágios: O primeiro é o cálculo de uma quota - os votos de cada partido serão divididos por ela - para o cálculo inicial das cadeiras. O segundo é a distribuição das cadeiras não ocupadas no primeiro estágio, e que é feita segundo as maiores sobras de cada partido.

Duas quotas são empregadas com mais frequência: a Quota Hare e a Quota Droop. A quota Hare, é obtida dividindo-se o número total de votos pelo número total de cadeiras de uma circunscrição eleitoral, sendo utilizada na Colômbia, Costa Rica, Dinamarca e Madagascar. A Quota Droop, é o resultado da divisão do total de votos

<sup>15</sup> Maiores descrições desses métodos de distribuição de cadeiras ver TAVARES, 1994: 94-123.

<sup>16</sup> Essas fórmulas recebem o nome de seus criadores, o belga Victor D'Hondt e o francês Sainte-Laguë.

<sup>17</sup> Cláusulas de exclusão e fórmulas eleitorais utilizadas nos países com representação proporcional de lista.

pelo número total de cadeiras mais um; ela é utilizada na África do Sul, Grécia e República Tcheca (TEIXEIRA, 1991, p. 519).

### 3.3.3 SISTEMAS MISTOS

Além dos sistemas eleitorais descritos anteriormente, muitos Países utilizam os sistemas mistos, com algumas características do majoritário e do proporcional, como o sistema de combinação e o sistema de correção.

De acordo com Blais e Masicotte (1996):

No sistema de combinação, as cadeiras eleitas pelo sistema proporcional, são independentes das eleitas pelo sistema majoritário. Já no sistema de correção, as cadeiras proporcionais são distribuídas com o objetivo de corrigir as distorções geradas pela parte majoritária.

A fórmula eleitoral utilizada nas eleições para a Câmara dos Deputados, em 1945, favoreceu intensamente o partido mais votado em cada estado da federação. Em primeiro lugar, calculava-se a Quota Hare (conhecida na legislação como quociente eleitoral), dividindo-se o total de votos recebidos pelos partidos, mais os votos em branco, pelo número de cadeiras; essa quota funcionava como cláusula de exclusão, ou seja, os partidos que não a atingissem não poderiam estar representados no legislativo. As cadeiras não-ocupadas (sobras) eram destinadas ao partido mais votado em cada estado.

A partir das eleições de 1950, a fórmula D'Hondt passou a ser utilizada para a alocação das cadeiras não-ocupadas (sobras). As regras da primeira alocação permaneceram as mesmas: o quociente eleitoral que serve como cláusula de exclusão era calculado, dividindo-se o total de votos partidários e os votos em branco pelo número de cadeiras. Essas regras vigoraram até as eleições municipais de 1996.

Por fim, de acordo com Nicolau (2002, p. 43) “nas eleições de 1998 os votos em branco deixaram de ser contabilizados para o cálculo do quociente eleitoral”.

## **4 SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS MAJORITÁRIOS E IMPACTOS NA LISURA DAS ELEIÇÕES**

O capítulo 4 trata da substituição de candidatos majoritários e impactos na lisura das eleições, para tanto, irá abordar temas de relevantes para se chegar a uma elucidação do capítulo, tendo como destaque a previsão legal e alterações legislativas; o registro de candidatura e processamento reflexos na soberania popular e nas agremiações partidárias.

### **4.1 REGISTRO DE CANDIDATURA**

#### **4.1.1 PREVISÃO LEGAL**

O registro é o ato por meio do qual o partido político ou coligação formaliza a candidatura, após a escolha do candidato em Convenção Partidária (BARRETTO, 2012, p.94). A previsão legal está no artigo 10º e seguintes da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), bem como na Resolução 23.548/2017 do Tribunal Superior Eleitoral.

O instrumento a ser utilizado denominado de RRC (Requerimento de Registro de Candidatura) deverá estar instruído com os documentos previstos no artigo 11, § 1º, da Lei das Eleições. Os partidos e coligações têm até às 19 horas do dia 15 de agosto do ano da eleições para apresentarem a solicitação à Justiça Eleitoral, respeitado o critério de competência para o julgamento dos registros. Logo, em eleição municipal, geral estadual e geral federal os RRC's serão protocolizados, respectivamente, perante o Juiz Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais e o Tribunal Superior Eleitoral.

Nesse momento, o órgão jurisdicional analisará as condições constitucionais e legais de elegibilidade, de incompatibilidade e a ausência das causas de inelegibilidade.

#### **4.1.2 REQUISITOS**

Como condição de elegibilidade, entende por situações positivas que

qualquer cidadão deve preencher para exercer a capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de ser votado. “Já as causas de inelegibilidade são situações negativas, que o candidato deve se abster de realizar para que não lhe incida um impedimento à candidatura” (BARRETTO, 2012, p.40).

A Constituição Federal enumera em seu artigo 14, §3º, incisos I a VI, *a, b e c* as condições de elegibilidade, conforme texto extraído (também previsto no artigo 11, §1º, da Resolução 23.548/2017 do TSE):

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:

[...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador. (BRASIL,1988)

Destaca-se o ensinamento do Professor Joel José Candido:

Não basta, para uma pessoa poder concorrer a qualquer cargo eletivo, que possua ela as condições de elegibilidade que foram examinadas. É mister, ainda, que não incida ela em nenhuma causa de inelegibilidade. Estas, ao contrário daquelas que figuram em lei ordinária, só podem ser fixadas na própria Constituição Federal ou em lei complementar, tão somente. Constituem-se em restrições aos direitos políticos e à cidadania, já que por inelegibilidade entende-se a impossibilidade, temporária ou definitiva, de uma pessoa ser eleita para um ou mais cargos eletivos. (CÂNDIDO, 1999, p.124 *apud* RAMAYANA, 2009, p. 169).

Assim, conforme citação acima, as inelegibilidades podem ser classificadas quanto à fonte normativa, em constitucionais e legais. “Havendo ainda a classificação relativa à extensão ou aos cargos abrangidos, nesta, tem-se a divisão em absolutas e relativas, conforme obstem a candidatura para qualquer cargo ou

apenas em relação a alguns cargos” (BARRETTO, 2012, p.47).

Quanto à fonte normativa, “as constitucionais estão previstas artigo 14, §§ 4º e 7º da Carta Magna, e as legais, na Lei Complementar nº 64/90, conforme permissão conferida pelo artigo 14, § 9º, da CF, para a definição de novos casos de inelegibilidades e prazo de cessação por lei complementar” (BARRETTO, 2012, p.47).

Expressamente, as causas estão reunidas no artigo 13 da Resolução 23.548/2017 do TSE:

Art. 13. São inelegíveis:

- I - os inalistáveis e os analfabetos (Constituição Federal, art. 14, § 4º);
- II - no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou do Distrito Federal ou de quem os haja substituído dentro dos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição (Constituição Federal, art. 14, § 7º);
- III - os que se enquadrarem nas hipóteses previstas na Lei Complementar nº 64/1990 (Resolução TSE nº 23.548/2017).

Uma observação importante diz respeito ao instituto da preclusão. As alegações fundadas em lei precluem se não argüidas no primeiro momento processual em que for possível, sendo este, no processo eleitoral, a fase do registro de candidatura. No entanto, as questões de cunho constitucional não estão submetidas à preclusão, podendo ser alegadas a qualquer tempo, inclusive após à diplomação, ainda que não alegada anteriormente (BARRETTO, 2012, p.47).

O mesmo raciocínio se aplica às incompatibilidades trazidas pela LC nº 64/90. Estas constituem uma restrição ao direito de ser votado, pelo fato do pré-candidato não ter se afastado de suas funções dentro prazo legal. Nesse sentido, a desincompatibilização ou afastamento poderá ser definitiva, como ocorre nos casos de renúncia a mandato eletivo, pedido de exoneração de função de confiança e aposentadoria, ou temporária, a exemplo, licença especial para funcionário público. (RAMAYANA, 2009, p.172).

Assim, a partir do momento em que os partidos políticos escolhem seus candidatos e deliberam sobre coligações, em Convenções Partidárias, que ocorrem no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano das eleições, abre-se o prazo para que os partidos ou coligações requeiram o registro de candidatura de seus

candidatos, até às 19 horas do dia 15 de agosto.

No entanto, existem exceções ao mencionado prazo de registro. Primeiro, quando o partido não apresenta o RRC do candidato escolhido em convenção, permitindo a lei que este apresente o RRI (Registro de Candidatura Individual), no prazo de máximo de 2 (dois) dias seguintes à publicação do edital, no qual constam contam os pedidos de registros do respectivo partido (artigo 11, §4º, da LE e artigos 30 e 35 da Res. 23.548/2017 do TSE).

E segundo, nas hipóteses de substituição de candidatos, devendo o novo pedido ser requerido em até 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição, desde que apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito (artigo 13 da LE e artigo 65 e seguintes da 23.548/2017 do TSE).

#### **4.1.3 PROCESSAMENTO E JULGAMENTO**

O processamento e julgamento dos pedidos de registro de candidaturas estão previstos na Lei 9.504/97 e nos artigos 32 a 64 da Res. TSE nº 23.548/2017, para as eleições gerais, que possui o regramento mais atual.

De uma forma simplificada, os processos são autuados e distribuídos automaticamente no Sistema Judicial Eletrônico. São realizadas consultas à Receita Federal relativas ao número de registro do CNPJ dos candidatos, que possui o prazo de 3 (três) dias úteis para fornecer a informação, e, também, a verificação dos demais dados apresentados.

Somente após, providencia-se a publicação de edital, correndo-se o prazo de 5 (cinco) dias para impugnação ou de 2 (dois) para apresentar requerimento de registro individual (RRI).

Havendo impugnação, deve-se intimar o candidato, partido ou coligação para que apresente contestação no prazo de 7 (sete) dias. Não sendo matéria exclusivamente de direito e se a prova protestada for relevante, passa-se à inquirição de testemunhas nos 4 (quatro) dias subsequentes e a adoção de diligências que forem necessárias, em mais 5 (cinco) dias.

Encerrado prazo da dilação probatória, as partes poderão apresentar

alegações finais em 5 (cinco) dias. Ato contínuo, conclusão ao relator (em eleição geral), para julgamento pelo Tribunal em 3 (três) dias.

Ressalta-se que, conforme previsão no artigo 11, §10º, da Lei das Eleições, as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade serão analisadas no momento de formalização do pedido de registro de candidatura, ressalvas as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes, que afastem a inelegibilidade.

Com isso, a intenção do legislador foi de permitir a viabilização de registros de candidaturas, submetidos às tais alterações, “que retirem, por si só, os óbices ao registro da candidatura verificados no momento da formalização junto à Justiça Eleitoral” (BARREIROS NETO, 2015, p.201/202).

Ao final, da decisão do Tribunal Regional Eleitoral (eleição geral), caberá recurso ao Tribunal Superior Eleitoral, no prazo de 3 (três) dias. Se a matéria versar sobre inelegibilidade, será cabível o recurso ordinário, mas se referir a condições de inelegibilidade, recurso especial.

Lembrando que o artigo 16, § 1º, da LE, determina que todos os pedidos de registro de candidatura, inclusive os impugnados e os respectivos recursos, devem estar julgados pelas instâncias ordinárias e publicadas as decisões até 20 dias antes da eleição.

#### **4.2 SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS MAJORITÁRIOS APÓS O PRAZO DE REGISTRO DE CANDIDATURA**

O fundamento legal do presente estudo está previsto no artigo 13, CAPUT e parágrafos, da Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), vindo a sofrer alterações na redação com a vigência das Leis 12.034/2009 e 12.891/2013. Conforme leitura do citado artigo, é facultada ao partido ou coligação a substituição de candidato nos casos de cancelamento e indeferimento do registro de candidatura, e após o registro, quando ocorrer inelegibilidade superveniente, renúncia e falecimento (SILVA; CARVALHO, 2015).

As modificações legislativas incidiram sobre o prazo de substituição. Originalmente, o pedido de registro de candidatura do substituto deveria ser apresentado em até 10 (dez) dias contados do fato ou da decisão judicial que deu

origem à substituição, tanto para o pleito majoritário quanto para o proporcional. No entanto, para este, a substituição somente poderia ser realizada em até 60 (sessenta) dias antes da eleição (SILVA; CARVALHO, 2015).

Assim, não havia previsão de prazo máximo antes das eleições para se efetivar a substituição de candidato majoritário, ou seja, poderia ocorrer a qualquer tempo. Com o fim de coibir as práticas abusivas no procedimento de substituição de candidatura, a Lei 12.891/2013 estabeleceu o novo prazo de 20 (vinte) dias antes das eleições, para requerer o pedido de registro de candidatura do candidato substituto, de ambos os sistemas majoritário e proporcional, respeitado o termo de 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição (SILVA; CARVALHO, 2015).

Ocorre que, o exíguo lapso temporal não se faz satisfatório para prevenir as situações de abuso de direito e fraude eleitoral, uma vez que, nesse momento, será apresentado o novo pedido de registro de candidatura, que estará sob risco de impugnação, para posterior julgamento. Restando, assim, uma alta probabilidade do nome do candidato substituído ir para a urna eletrônica e o substituto não participar da campanha eleitoral (SILVA; CARVALHO, 2015).

É importante frisar que essa alteração passou a vigorar a partir da Eleição de 2016 e pretende-se buscar julgados dessa última eleição a fim de verificar se alguma cidade enfrentou dificuldades com tal procedimento (SILVA; CARVALHO, 2015).

Outro ponto relevante do estudo é demonstrar a motivação de se alegar eventuais irregularidades durante o processo eleitoral como o abuso de direito e a fraude, quando a substituição de candidato ocorre em período muito próximo às eleições, o que muito ocorreu em pleitos anteriores, de forma a investigar como os Tribunais Regionais Eleitorais e especialmente o Tribunal Superior Eleitoral vem se posicionando acerca de tais alegações através de entendimento jurisprudencial ou até mesmo judicialização do tema (SILVA; CARVALHO, 2015).

Por fim, no mesmo sentido, em caso de desvirtuamento dessa finalidade dos partidos políticos, busca-se analisar a eficácia das normas jurídicas que regulam o processo eleitoral, a fim de questionar se de fato estão a garantir a lisura do processo eleitoral e, assim, prevalecer a soberania popular, por meio do exercício do voto livre e consciente.

### **4.3 REFLEXOS NA SOBERANIA POPULAR E NAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS**

Antes da alteração legislativa, diversas foram as situações de substituição às vésperas das eleições, que elegeram candidatos cujos registros de candidatura foram impugnados. A título de exemplo, cite-se o Recurso Especial Eleitoral n. 54.440/2012 do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, que manteve decisão que julgou procedente a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) do vencedor da eleição para Prefeito do Município de Paulínia - SP.

No presente caso, o então candidato foi considerado inelegível em decisão judicial não transitada em julgado e, ao invés de recorrer, este renunciou à sua candidatura a menos de 24 (vinte e quatro) horas do pleito, lançando um novo candidato, o qual se sagrou vencedor nas urnas e foi diplomado (CRUZ; SANTOS, 2015).

Ao decidir o recurso, a Ministra Laurita Vaz acolheu os fundamentos da decisão de primeiro grau sob os fundamentos de ter sido configurado abuso de direito e também por considerar não ser possível a substituição de candidatos após o prazo fixado para as eleições proporcionais, de 10 (dez) dias antes das eleições, valendo-se de analogia ao art. 13 e parágrafos da Lei 9.504/97 (CRUZ; SANTOS, 2015).

Em contraponto, sob novo Recurso requerendo a reforma do Acórdão acima, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu pelo provimento, uma vez que o art. 13 da Lei 9.504/97 não veda a substituição de candidatos majoritários às vésperas das eleições, não cabendo, assim, uma interpretação restritiva de direito. Nos termos da decisão, “no que tange a esse ponto, é de ser observada a vetusta regra de hermenêutica segundo a qual ‘onde a lei não restringe, não cabe ao intérprete restringir’” (Respe nº 54.440/2012). Somado a isso, alegou ser o abuso de direito e a má-fé, matérias de ordem subjetiva, portanto, devendo ser provadas e não presumidas.

Pelo exposto, caberia ao Poder Legislativo estipular um prazo para a substituição de candidatos às eleições majoritárias, como já existia para as proporcionais. E assim o fez, com a edição da Lei 12.891/2013 (CRUZ; SANTOS, 2015).

A referida lei acrescentou significativas mudanças ao art. 13 da Lei das Eleições. Atualmente, tem-se o mesmo prazo para a substituição de candidato ao pleito majoritário e proporcional, ambos devem ocorrer em até 20 dias antes do pleito, exceto se tiver ocorrido falecimento.

Ocorre que, junto a tal alteração, o processo de registro de candidatura foi reduzido. Antes a Justiça Eleitoral levava em média 90 (noventa) dias para julgar uma AIRC e agora terá o prazo de 70 (setenta) dias. Nos termos da lei, o novo pedido de registro deve ser requerido em até 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão que ensejou a substituição, respeitado o prazo de 20 (vinte) dias antes das eleições (CRUZ; SANTOS, 2015).

Logo, por uma questão processual, não se faz razoável as alterações promovidas, uma vez que o direito à substituição de candidatos, assegurado aos partidos, dificilmente será usufruído. (CRUZ; SANTOS, 2015). Ademais, permanece a insegurança jurídica trazida pela norma, não somente para as agremiações partidárias, mas também para os eleitores, que não terão tempo hábil para conhecer as propostas dos candidatos substitutos, ou mesmo saber se determinado candidato conseguirá disputar a eleição e assim decidir o seu voto.

#### **4.4 APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATOS NAS ELEIÇÕES 2018**

Para esta última Eleição de 2018, novos requerimentos de substituição de candidatos foram apresentados, e, seguindo uma linha diferente dos anos anteriores, as decisões saíram a tempo de impedir a gravação dos nomes dos candidatos nas mídias a serem utilizadas nas urnas eletrônicas.

Apresentam-se como exemplos, os julgados dos pedidos de registro de candidatura ao cargo de Presidência da República e ao de Governador do Estado do Rio de Janeiro.

#### **4.4.1 PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA DO EX-PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Pedido de Registro de Candidatura n° 0600903-50.2018.6.00.0000, dos requerentes: Coligação O Povo Feliz de Novo (PT/PC do B/ PROS) e Luiz Inácio Lula da Silva.

Como dito anteriormente, o prazo para requerer o pedido de registro de candidatura se encerra às 19 horas do dia 15 de agosto do ano da eleição (artigo 11, da Lei 9.504/97), tendo a referida coligação apresentado o pedido de registro do candidato à Presidência da República dentro do prazo legal.

Em 31 de agosto de 2018, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) indeferiu o pedido de registro de candidatura por maioria dos votos (6 a 1), seguindo o entendimento do Ministro Relator Luís Roberto Barroso, sob o fundamento de inelegibilidade decorrente da aplicação da Lei Complementar n° 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), a saber, artigo 1º, inciso I, alínea 'e', itens 1 e 6, da Lei Complementar n° 64/90. Dispõe o referido artigo que são inelegíveis aqueles que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena, pelos crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público (item 1) e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (item 6).

Assim, concedeu-se o prazo para substituição do candidato no prazo de 10 dias, conforme artigo 13, § 1º, da Lei 9.504/97.

Um diferencial neste julgado e ao mesmo tempo um contraponto ao artigo 16-A da Lei 9.504/97, deve-se à proibição da prática de atos de campanha pelo candidato substituído, que incluiu a veiculação de propaganda eleitoral no rádio, na televisão e em outros meios de difusão de informação, como internet e redes sociais, até que ocorresse sua eventual substituição. Além disso, também foi determinada a retirada do nome do candidato da urna eletrônica.

Outro ponto de destaque, diz respeito a não concessão de alegações finais ao impugnado, o que adiantou o julgamento do pedido de registro de candidatura. Segundo o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, a questão que seria decidida se restringia a matéria de direito, uma vez que não foram apresentadas novas provas,

tanto pela defesa do candidato Lula, quanto pelas impugnações e notícias de inelegibilidade que fizeram frente ao pedido. E, por tal motivo, “não havia qualquer razão para o TSE contribuir para a insegurança jurídica e política do país por meio da ampliação do prazo para julgamento do pedido de registro de candidatura”.

Ademais, o Ministro afirmou que não houve atropelo nem tratamento desigual, “os direitos de Lula foram assegurados, assim como o direito de a sociedade brasileira ter uma eleição presidencial com os candidatos devidamente definidos, antes do início do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão”.

Uma questão decidida no pedido de registro de candidatura n° 0600903-50.2018.6.00.0000, refere-se à decisão da Organização das Nações (ONU), que será brevemente citada, por se tratar de uma especificidade ao presente processo e que foge da problemática proposta neste estudo.

A defesa do candidato fez uma representação à Organização das Nações (ONU), alegando violação de direitos constantes do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, na condução do processo criminal que resultou na condenação do candidato por corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

Em decorrência dessa representação, o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações emitiu uma medida cautelar que, segundo a defesa, seria hábil para suspender a inelegibilidade decorrente da condenação do ex-presidente pela 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), constituindo fato superveniente capaz de afastar qualquer obstáculo à sua candidatura, nos termos do artigo 26-C da Lei Complementar n° 64/1990.

Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas *d, e, h, j, l e n* do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso. (Incluído pela Lei Complementar n° 135, de 2010).

Em adição, a defesa argumentou que tal decisão “vinculava o Judiciário brasileiro, uma vez que o país aderiu à Convenção e à jurisdição do Sistema ONU, sendo irrelevante a ausência de publicação de decreto presidencial para se atribuir força vinculante ao tratado internacional”.

A mencionada alegação foi rejeitada pelo ministro Barroso, por entender que

as recomendações da ONU não possuem força vinculante. Além disso, considerou que “a orientação foi proferida no âmbito de uma comunicação protocolada antes do esgotamento dos recursos internos disponíveis, sem a prévia oitiva do Estado brasileiro, o que impediu que o comitê tivesse à sua disposição todos os elementos de fato e de direito para a análise da questão”.

Em adição, sustentou o relator que a medida cautelar foi proferida por apenas dois dos dezoito membros do comitê, sem fundamentação a respeito do risco iminente de dano irreparável ao direito de disputar eleição, previsto no artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Por fim, Barroso ressaltou que o julgamento final do mérito da questão pelo comitê da ONU ocorrerá somente no próximo ano, ou seja, após as eleições e depois da posse do presidente eleito, quando os fatos já estarão consumados e serão de “difícil ou traumática reversão”.

Neste ponto, tal voto encontrou divergência com o ministro Edson Fachin, pois segundo este, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos tem eficácia supralegal, ou seja, estão hierarquicamente abaixo da Constituição, mas acima da legislação ordinária, não havendo exigência de decreto executivo para conferir efetividade ao tratado internacional. Logo, não se poderia negar eficácia à medida cautelar expedida pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU. Em consequência, deveria ser reconhecido o direito o ex-presidente de se candidatar às eleições presidenciais enquanto perdurasse a medida cautelar deferida.

Nas palavras do ministro Edson Fachin, “a segurança está acima da minha convicção individual e da convicção coletiva. O Poder Judiciário não reescreve a Constituição nem edita as leis. Cumpre as regras e as faz cumprir”, e acrescentou que não se pode produzir uma regra *ad hoc* (para a finalidade do caso), por mais “sensível e limítrofe que ele seja”.

Já o ministro Admar Gonzaga sustentou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos ostenta natureza de norma intermediária e não pode contrariar o texto da Constituição de 1988, notadamente na parte em que exige requisitos mínimos de probidade e moralidade para o exercício do mandato. E em relação à propaganda, acrescentou que, após a decisão do TSE, não se aplica ao caso o artigo 16-A da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), que permite ao candidato com registro *sub judice* participar da campanha eleitoral e ter seu nome mantido na urna.

Para o ministro Tarcísio Vieira de Carvalho de Carvalho Neto, que acompanhou o voto do relator, a medida cautelar expedida pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU não tem o efeito de suspender a inelegibilidade, ainda mais por prazo incompatível com a efetividade do processo eleitoral brasileiro em curso, sobretudo no tocante à estabilidade e à segurança jurídica. “Num exemplo dramático, nós poderíamos estar diante de decisões que suspendessem a própria eleição ou determinassem a soltura do candidato”, advertiu.

A ministra Rosa Weber também negou o registro de Lula em razão de inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa, mas divergiu parcialmente do relator para assegurar ao ex-presidente o direito de participar da campanha eleitoral, utilizar o horário gratuito de rádio e TV e ter seu nome na urna enquanto seu o pedido de registro estiver *sub judice*, ou seja, pendente de uma decisão final do Judiciário, no termos do artigo 16-A da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997). A ministra ressaltou que a norma alcança os candidatos a qualquer cargo. Quanto aos efeitos da medida cautelar deferida pelo comitê da ONU, Rosa Weber destacou que se trata de matéria polêmica em razão da discussão de seu alcance, porém acompanhou o entendimento do relator no sentido de não haver cumprimento obrigatório de suas decisões, por não ter havido a conclusão de todos os atos necessários à incorporação da norma internacional ao direito brasileiro

Uma questão de debate levantada neste julgado, refere-se a realização de atos de campanha pelo candidato *sub judice*, ou seja, aquele que teve o registro de candidatura indeferido, mas pendente de recurso.

Transcreve-se abaixo a autorização concedida pelo artigo 16-A da Lei das Eleições:

Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja *sub judice* poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

Parágrafo único. O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja *sub judice* no dia da eleição fica condicionado ao deferimento do registro do candidato. (BRASIL, 1997).

Conforme relatado, o TSE vedou a realização de propaganda eleitoral pelo candidato Lula, o que levou o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a fixar

tese relativa à incidência do artigo 16-A da Lei nº9.504/1997 (Lei das Eleições).

Assim, em 09 de outubro de 2018, por unanimidade de votos, a seguinte decisão passou a ser válida para as eleições gerais, uniformizando a interpretação do dispositivo legal pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE):

A condição de candidato *sub judice*, para fins de incidência do artigo 16-A da Lei 9.504/1997, cessa, nas eleições gerais:

I – com o trânsito em julgado da decisão de indeferimento do registro;

ou

II - com a decisão de indeferimento do registro proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em adição, tese suplementar foi fixada no sentido de determinar, como regra geral, que a decisão de indeferimento de registro de candidatura deverá ser atribuição do Plenário do TSE.

Para fixar a tese apresentada, consideraram-se os argumentos de que alguns TREs já adotavam o posicionamento de que a decisão em instância única seria suficiente para afastar a aplicação do artigo 16-A da Lei das Eleições. E, no caso do indeferimento do registro de Lula, com base na Lei da Ficha Limpa, o TSE resolveu por afastar a incidência do citado artigo, ao concluir que o julgamento de seu registro de candidatura pela única e última instância da Justiça Eleitoral retirou sua condição de *sub judice*.

Para tanto, o TSE adotou o mesmo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5525, em que foi declarada a inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado”, prevista no parágrafo 3º do artigo 224 do Código Eleitoral, determinando que a decisão de única e última instância da Justiça Eleitoral seja executada independentemente do julgamento de embargos de declaração.

Cite-se:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, a realização de novas eleições,

independentemente do número de votos anulados. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN Nº 5.525).

No entanto, no que tange às eleições municipais, entenderam ser desnecessário fixar tese a ser aplicada no próximo pleito, uma vez que, nas palavras do ministro relator Tarcísio Vieira de Carvalho Neto “o processo em exame não trata disso, e haverá tempo hábil para o tribunal, nesta ou em outras composições, tratar desse assunto”.

Durante o debate de fixação da tese, também foram lançadas críticas às alterações legislativas que versam sobre o registro de candidatura. O Ministro Luís Roberto Barroso observou que a redução do prazo da campanha eleitoral para 45 (quarenta e cinco) dias, refletiu no encurtamento do prazo para o julgamento dos pedidos de registro, a ponto de muitos não terem sido analisados antes das Eleições 2018.

Isso, porque, anteriormente o período de apresentação do pedido de registro de candidatura compreendia de 10 de junho a 5 de julho e com a nova redação dos artigos 8º e 11 da Lei das Eleições (dada pela Lei nº 13.165/2015), o prazo de registro foi alterado para 20 de julho a 15 agosto, devendo todos serem julgados até 17 de setembro.

Na opinião do ministro, essa redução do prazo compromete gravemente o princípio democrático uma vez que, tem-se “um pleito em que o eleitor não tem certeza plena se o seu candidato vai ou não poder assumir e exercer o mandato. Essa é a consequência que a exiguidade do prazo provoca”. E na mesma ocasião, fez um apelo, em nome do TSE, para que o Congresso Nacional reveja esse ponto da legislação eleitoral.

#### **4.4.2 PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA DE ANTHONY GAROTINHO**

No dia 06 de setembro de 2018, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro (TRE-RJ), por unanimidade, indeferiu o pedido de registro de candidatura nº 0603231-22.2018.6.19.0000, de Anthony Garotinho (PRP), para o cargo de governador (TSE, 2018).

Em decorrência da aplicação da Lei da Ficha Limpa, o Plenário reconheceu

a inelegibilidade do candidato em virtude de condenação, por decisão colegiada da 15ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), por ato doloso de improbidade administrativa com dano ao erário e enriquecimento ilícito de terceiros, tendo em vista o desvio de recursos públicos do projeto "Saúde em Movimento" no montante de R\$ 234.354.400,00 (TSE, 2018).

Pela Lei da Ficha Limpa, são inelegíveis, desde a condenação ou o trânsito em julgado até oito anos após o cumprimento da pena, aqueles que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito (TSE, 2018).

A decisão estendeu os efeitos à candidata a vice-governadora na chapa, Maria Landerleide de Assis Duarte, facultando à coligação "Para o Povo Voltar a ser Feliz", a substituição do candidato no prazo de 10 dias (TSE, 2018).

Neste julgado, a Corte aplicou o artigo 16-A da Lei das Eleições, no sentido de permitir ao candidato Garotinho, a realização de atos de campanha até a decisão do Tribunal Superior Eleitoral. Nos termos da decisão: "após o esgotamento da instância ordinária, fica vedada a prática de atos de campanha, até que se proceda à substituição" (TSE, 2018).

Em 27 de setembro de 2018, em grau de recurso, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) declarou inelegível o candidato Anthony Garotinho (PRP), para disputar o cargo de governador do Rio de Janeiro nas eleições deste ano. Em decisão unânime, os ministros confirmaram decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) que indeferiu o registro de candidatura de Garotinho devido à condenação por ato doloso de improbidade administrativa, com dano ao erário e enriquecimento ilícito de terceiros (TSE, 2018).

Ao declarar a inelegibilidade e desprover o recurso apresentado por Anthony Garotinho, contra o indeferimento do registro de candidatura, o TSE proibiu o partido e a coligação do ex-governador do Rio de Janeiro de repassar novos recursos à campanha de Garotinho. Também vedou o político de praticar qualquer ato de campanha, inclusive os relativos ao horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão. No tocante aos recursos, a Corte abriu exceção apenas para os valores já tinham sido entregues, que deveriam ser usados exclusivamente para arcar com despesas que já haviam sido, comprovadamente, contratadas (TSE, 2018).

O TSE também revogou liminar concedida em 16 de setembro para que Garotinho prosseguisse nos seus atos de campanha até o julgamento do recurso ajuizado por ele (TSE, 2018).

## CONCLUSÃO

As conclusões do estudo mostraram que um longo processo de democratização foi percorrido pelo Estado brasileiro, passando por diversas evoluções nos critérios de exercício dos direitos políticos pelos seus cidadãos. Tivemos algumas modalidades de voto: censitário, por procuração, até alcançar a democracia representativa atualmente vigente.

Em 15 de Julho de 1965, a Lei 4.737 de 15 de julho de 1965 criou o Código Eleitoral com a finalidade de assegurar a organização e exercício dos direitos políticos, sendo recepcionado, em quase sua totalidade, pela Constituição Federal de 1988.

Ficou evidenciado através da pesquisa realizada que o período de ditadura militar não significou ausência completa de eleições. Constatou-se que durante os 20 anos de sua existência, não aconteceu eleição direta para Presidente da República, nem os representantes do executivo eram eleitos pelo voto democrático e popular. Os chefes do Executivo federal eram eleitos indiretamente, sendo alguns deles eleitos por um colégio eleitoral. Já para o Legislativo Federal, as eleições continuaram a ser diretas.

Outra conclusão chegada mostra que os partidos políticos são um meio para a estruturação da vontade do povo. São canais de comunicação, de contato, entre a sociedade e o governo. A Constituição Federal de 1988 instituiu o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso V), passando este a ser traço marcante da democracia, já que a ideia é que não haja centralização de poder, mas multiplicidade de centros de poder, a partir da garantia de coexistência de diversas opiniões e ideologias políticas.

Tal garantia se faz pela existência de Sistema Eleitoral que, na espécie Proporcional, irá distribuir os votos aos partidos de acordo com sua representação na Casa Legislativa, possibilitando a eleição de representantes de partidos de menor expressão.

Pelo Princípio da Soberania Popular, o Direito Eleitoral exerce o poder-dever de resguardar a transparência do processo eleitoral, pelo qual o povo escolhe seus representantes, bem como de garantir aos cidadãos o exercício livre e consciente do voto, afastadas ações de candidatos voltadas a pressionar econômica e

politicamente seus pretensos eleitores. E, para que isto ocorra, são necessárias leis capazes de cumprir esse propósito maior.

Em homenagem ao Princípio da Anterioridade da Lei Eleitoral, como expressão do Princípio da Legalidade, as normas que regulam o processo eleitoral só poderão ser aplicadas às eleições que ocorrerem há pelo menos um ano depois de sua entrada em vigor. A finalidade é de transmitir segurança ao processo eleitoral, para que este permaneça inerte frente a pressões econômicas, políticas e institucionais.

No que diz respeito à previsão legal de substituição de candidatos majoritários, a alegação de abuso de direito e fraude está no fato de uma grande proporção dos candidatos substituídos terem seus respectivos registros de candidatura indeferidos pelos juízes eleitorais, ao incidirem as causas de inelegibilidades provenientes de condenações, em processos que já se encontravam em trâmite na Justiça, pelos crimes previstos na Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), ou mesmo pela renúncia do próprio candidato, que sabendo da probabilidade de condenação em segunda instância, deixa para formalizar a saída à beira do prazo de substituição de candidatos, que, atualmente, faz-se em 20 (vinte) dias antes da eleição, conforme artigo 13, § 3º, da Lei 9.504/97.

Conclui-se que, o candidato substituto quase sempre é parente ou amigo político próximo do candidato inicialmente indicado. Assim, essa substituição prejudica a diferenciação pelo eleitor, de quem será o candidato e o possível real gestor. Isso pode ser uma forma de intentar a perpetuação de uma mesma família na chefia do Poder Executivo por vários mandatos, conduta que deve ser coibida pelo Poder Judiciário, ou ainda a permanência de um mesmo grupo político no poder.

Ademais, embora a criação do novo prazo de substituição, estabelecido pela Lei 12.891/2013, de 20 (vinte) dias antes do pleito e dentre 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição, tenha a intenção de coibir as práticas abusivas no procedimento de substituição de candidatura, a redução do período do período de campanha em 45 (quarenta e cinco) dias, compromete o julgamento dos RRC em tempo hábil para o conhecimento dos eleitores, dos candidatos que concorrem a eleição.

O referido artigo possui desdobramentos controvertidos, que têm sido

debatidos no bojo dos processos de registro de candidaturas, como é o caso da possibilidade ou não de realização de atos de campanha pelo candidato *sub judice*.

Ocorre que, tal dispositivo foi introduzido no ano de 2009 e, desde então, diversos aspectos práticos foram debatidos, sem que houvesse uma jurisprudência uniforme sobre o assunto. Somente nesta eleição de 2018 foi fixada a tese em relação aplicação do artigo 16-A, da Lei das Eleições, valendo apenas para as eleições gerais e, mais uma vez, perdeu-se a oportunidade de fixar entendimento para as eleições municipais, que ocorrem daqui a dois anos.

E, assim, questões sabidamente polêmicas se estendem por diversas eleições, sem estarem definidas previamente ao processo eleitoral. Em consequência, a segurança jurídica das normas eleitorais passa a ser discutível.

Por fim, acredita-se que a substituição nesses termos constitui-se, ainda, flagrante violação ao direito do eleitor à informação necessária sobre as qualidades dos candidatos, suas propostas e ideais e até mesmo sua vida pregressa, pois não haverá tempo hábil para a divulgação e publicidade da súbita substituição, limitando, assim, o exercício do voto livre e consciente do eleitor, bem como afronta ao princípio da igualdade em relação aos demais concorrentes, que ao longo da campanha eleitoral se submeteram a duras críticas e questionamentos da população e de seus oponentes, diferente do novo candidato que ingressa na disputa eleitoral sem participar do árduo debate eleitoral e, sem ao menos precisar defender suas ideologias e propostas políticas.

## REFERÊNCIAS

ALDRICH, John H. **Why Parties? The origin and transformation of political parties in America**. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*. **Rev. Sociol. Polit. n.24 Curitiba jun. 2005** Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100013&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 2 de ago. de 2017.

ARAÚJO, Washington Luís Bezerra. **O VOTO NO BRASIL: da colônia ao império**. 2007. 46 f. Monografia. Universidade Vale do Acaraú, Fortaleza, Ceará. 2007.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 38ª ed. Rio Grande do Sul: Globo, 1998.

BARREIROS NETO, Jaime. **Coleção Sinopses para Concurso**. Direito Eleitoral. 5ª ed. Editora Jus Podivm. 2015.

BARRETTO, Rafael. **Coleção Saberes do Direito; 47: Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BLAIS, A. The classification of electoral systems. *European Journal of Political Research*, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 1 de nov. de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil :uma história de 500 anos /** Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira. – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Florianópolis/Rio de Janeiro: Ed. UFSC/FGV, 2002. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762006000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762006000100006)>. Disponível em 15 de mai. de 2018.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral esquematizado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAETANO, Flávio Croce. GOMES, Wilton Luis Silva. **Direito eleitoral**. São Paulo: Quartier, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

CARSTAIRS, A. **A short history of electoral systems in Western Europe**. London: Allen and Unwin, 1980

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania, estadania, apatia**. Artigo publicado no Jornal do Brasil, 24/06/2001, p.8. Disponível em: <[http://ced2.ufam.edu.br/admpublica/file.php/19/Artigo\\_at\\_1.pdf](http://ced2.ufam.edu.br/admpublica/file.php/19/Artigo_at_1.pdf)>. Acesso em 06 de jul. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania: tipos e percursos. Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, 18, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: um longo caminho**, 5ª ed.- Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Teatro das Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. **Rethinking democratic representation: eight theoretical issues**. In: CENTRE FOR THE STUDY OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS. Rethinking Democratic Representation. University of British Columbia, maio, 2006. p. 20

CRUZ, João Hélio Reale da; SANTOS, Mateus Oliveira. **Substituição de candidatos a cargos eletivos: análise das alterações introduzidas pela Lei 12.801, de 11 de dezembro de 2013**. Estudos Eleitorais, volume 10, número 2, maio/agosto. Brasília. 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2006

DANTAS, Ivo. **Princípios Constitucionais e Interpretação Constitucional**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1996.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERNANDES, Antônio Alves Tôrres. **Conexão Política**. Teresina v.5, n.1, 123-128, jan/jun. 2016.

FREITAS, Andreia. **Infidelidade partidária e representação política**: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil. Cad CRH, vol. 21, n° 52 Salvador Jan./Apr. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100004)>. Acesso em: 07 de abr. de 2018.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro, editora UFRJ, 1997.

GUIMARÃES, Fabio Luis, SANTANA, Jair Eduardo. **Direito eleitoral**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

HERMANN, Mônica. **Sistemas eleitorais x representação política**. São Paulo, tese de doutorado, 1987.

KATZ, R. & MAIR, P. **Party Organizations**. Londres: Sage. 1992.

KINZO. M. D. G. "Os Partidos no Eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil." *RBCS*, Vol. 20, nº. 57, 2005.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto (O município e o regime representativo no Brasil)**. 3ª Ed Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. 1ª ed (1949).

LEAL, Victor Nunes Leal. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1976. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901978000100016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901978000100016)>. Acesso em: 17 de jul. de 2018.

MAINWARING, S.; BRINKS, D.; LIÑÁN, A. P. **Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999**. Dados, v. 44, n. 4, p. 645-687, 2001.

MANIN, B. **The principles of representative government**. London: Cambridge University Press, 1997. MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e

representação. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 67, p. 105-138, 1999.

MARTINS, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**. São Paulo: Edusp, 2002.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra ed. 1983.

NICOLAU, Jairo. **Como controlar o representante?** Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. Dados, vol. 45, nº 2, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2004. 111 p.

NORRIS, P. & INGLEHART. **Gender Equality and Cultural Change around the World**. Cambridge, Mass.: Cambridge University. Disponível em: <http://www.pippanorris.com>. Acesso em: 25.abr. 2003.

NOVAES, C. A. M. **Dinâmica institucional da representação – individualismo e partidos na Câmara dos Deputados**. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 38, p. 99-147, março 1994

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

PAIVA, Denise; et al. **Eleitorado e partidos políticos no Brasil**. Opin. publica v.13 n.2 Campinas nov. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000200007&lng=pt&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200007&lng=pt&nrm=isso). Acesso em: 02 out. 2018.

PALMEIRA, Moacir. **Política, facções e voto**. In: PALMEIRA, Moacir, GOLDMAN, Marcio (org.) *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1996.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Eleições gerais de 2010**. São Paulo: Atlas, 2010.

PEIXINHO, Manoel Messias. **A Interpretação da Constituição e os Princípios Fundamentais**. 3 ed. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2003.

PICAZO, Luís-Diez. **Los principios generales del Derecho en el pensamiento de F. de Castro**. In: Anuário de Derecho Civil, t. XXXVI, fasc. 3º, out./dez.1983, p.1.268. *Apud* BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, p.256.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

RAE, Douglas. **The political consequences of electoral laws**. New Haven: Yale University Press, 1967.

RAMAYANA, Marcos. **Resumo de direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus,

2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: princípios do direito político**. São Paulo: Edipro, 2013. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SANTOS, W. G. **Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira**. São Paulo: Vértice, 1987.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Estruturantes do Direito Eleitoral**. 2010. 356 f. Dissertação (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SCHMIDT, G. **Cuotas efectivas, magnitud relativa del partido, y el éxito de las candidatas mujeres**: una evaluación comparativa de las elecciones municipales peruanas. Lima: Movimiento Manuela Ramos. 2003.

SCHMITT, R. **Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados**. *Novos Estudos Cebrap*, n. 54, 1999.

SCHMITTER, P. C. **Parties are not what they once were**. In: DIAMOND, L. & GUNTHER, R. (eds.). *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular**. São Paulo. Malheiros Editores. 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Noeme Marques da; CARVALHO, Volgane Oliveira. **A substituição de candidato majoritário às vésperas da eleição e a alegação de abuso de direito e fraude**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. JULIO 2015. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccsc/2015/03/direito-fraude.html>>. Acesso em: 7 de fev. de 2018.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TRE. **TRE-RJ**. Disponível em: <[http://www.tre-rj.jus.br/site/gecoi\\_arquivos/noticias/arq\\_151213.jsp?id=151213](http://www.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/noticias/arq_151213.jsp?id=151213)>. Acesso em 4 de out. de 2018.

TSE. **TSE declara Anthony Garotinho inelegível para disputar as eleições de 2018**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/tse-declara-anthony-garotinho-inelegivel-para-disputar-as-eleicoes-de-2018>>. Acesso em: 23 de out. de 2018.

TSE. **TSE fixa tese sobre a incidência do artigo 16 da lei das eleições.**

**Disponível** em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/tse-fixa-tese-sobre-a-incidencia-do-artigo-16-a-da-lei-das-eleicoes>>. Acesso em: 27 de set. de 2018.

TSE. **TSE indefere pedido de registro de candidatura de lula a presidência da república.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/tse-indefere-pedido-de-registro-de-candidatura-de-lula-a-presidencia-da-republica>>. Acesso em 4 de out. de 2018.

TSE. **Resolução 23.548/2017 Tribunal Superior Eleitoral.** Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235482017.html>. Acesso em 3 de outubro de 2018.

VERGARA, Sylvia Consant. **Projeto e relatórios e pesquisa em administração.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIANA, Francisco José de Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras.** Brasília: Senado Federal, 1999.