

UNIDADE VII

DIREITOS POLÍTICOS

Regime Eleitoral. Direitos Políticos. Voto. Elegibilidade. Condições de Elegibilidade. Inelegibilidades. Princípio da Anterioridade Eleitoral.

Partidos políticos

Fidelidade partidária

ROTEIRO

Nesta unidade, nosso objetivo é compreendermos as regras que disciplinam o exercício da soberania. O conjunto de normas, direitos e deveres que regulam a forma de exercício e participação da vontade popular, de acordo com o princípio inscrito no Art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal, que estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Está estabelecido no artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

“1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

As normas dos direitos políticos são estabelecidas a partir do artigo 14 da Constituição Federal.

Tradicional é a definição de Pimenta Bueno para direitos políticos: “prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *Jus Civitatis*, **os direitos cívicos**, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade ou eleitor, os direitos de deputados ou senador, a ocupar cargos políticos e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado”.

I. DIREITOS POLÍTICOS

Consistem na forma como ocorrerá o exercício da soberania popular. São os direitos de participar na vida política do País, na formação da vontade nacional, incluindo os de votar e ser votado. No dizer de Gilmar Mendes, “os direitos políticos formam a base do regime democrático”.

Para Pedro Lenza “direitos políticos nada mais são do que instrumentos por meio dos quais a CF garante o exercício da soberania popular, atribuindo poderes aos cidadãos para interferirem na condução da coisa pública, seja direta, seja indiretamente”.

José Afonso da Silva os denomina como “o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes”. A Constituição, continua, “traz um capítulo sobre esses direitos, no sentido de conjuntos de normas que regula a atuação da soberania popular (artigos 14 a 16). São um desdobramento do princípio democrático inscrito no artigo 1., parágrafo único”. Ele esclarece, entretanto que a acepção utilizada pela CF88 é restrita, como conjunto de regras que regula os problemas eleitorais. Ele faz essa observação e, em seguida, uma crítica: “em acepção um pouco mais ampla, contudo, deveria incluir também as normas sobre partidos políticos.

Nos termos da Constituição, a soberania popular se exerce pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e a iniciativa popular (art. 14).

1. CONCEITOS BÁSICOS

Nessa unidade veremos alguns tópicos consagrados, perenes e outros que podem ser objeto de reforma política. Veremos inicialmente, alguns conceitos de Teoria Geral do Estado, indispensáveis também para o estudo dos Direitos Políticos.

1. SOBERANIA POPULAR: de acordo com Uadi Lammêgo Bulos “... é a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal, encarregado de escolher os seus representantes no governo por meio do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário”. É o aspecto fundamental do regime democrático adotado pelo Estado brasileiro. Artigo 1, parágrafo único da CF 1988.

2. NACIONALIDADE: é o vínculo jurídico entre o indivíduo e o Estado a um determinado território, pelo qual aquele se torna parte integrante do povo deste. Pode ser por nascimento ou naturalização. Exemplo: cidadão brasileiro – nacionalidade brasileira. Conceito mais amplo do que cidadania, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão. Este, no direito brasileiro, é o indivíduo titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências.

3. NATURALIDADE: é um simples vínculo territorial, indicando o local de nascimento. Exemplo: Brasília, DF, brasiliense.

4. SUFRÁGIO: é o *direito* de eleger (ativo) e ser eleito (passivo), bem como de participar da formação da vontade política do Estado. Para José Afonso da Silva, 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. É direito que se fundamenta no princípio da soberania popular e no seu exercício por meio de representantes”.

4.1. Espécies:

* Universal: *one man one vote*: princípio norte-americano. O direito de votar é atribuído a todos os nacionais de um país, sem restrições;

* Restrito: o direito de votar somente é atribuído àquelas pessoas que preenchem determinadas condições especiais, por exemplo, fortuna, classe social; pode ser:

* censitário: condicionado à capacidade econômica do indivíduo, que prevalecia no Brasil-Império;

* capacitário: condicionado a capacidade especiais do indivíduo, como o seu intelecto. Exemplo: exclusão dos analfabetos. Com exceção da Constituição de 1988, todas as Constituições republicanas não reconheciam o direito de voto ao analfabeto. Durante o Império e a Primeira República não se admitia o direito de voto aos religiosos de vida claustral.

5. VOTO: é o ato através do qual se *exercita* o sufrágio, ou seja, o direito de votar e ser votado. É o exercício do direito de sufrágio. A CF 88 em seu artigo 14, *caput*, estabelece que o voto é direto, secreto e igual. No artigo 60, parágrafo 4, inciso II, a CF inclui como CLÁUSULA PÉTREA as seguintes características do voto: direto, secreto, universal e periódico. Embora não esteja explícito nessa norma constitucional, é

evidente que esse voto tem outra qualificação: ele há de ser livre. Somente a ideia de liberdade explica a ênfase que se conferiu ao caráter secreto do voto. Ratificando alguns atributos do voto: personalidade, obrigatoriedade, liberdade, igualdade.

* VOTO DIRETO: os representantes do povo devem ser escolhidos pelos eleitores, sem intermediários. Tem-se aqui o princípio da imediatividade do voto. É um exemplo claro de resposta ao período militar vivido pelo Brasil. Diferente dos EUA, país democrático, onde o presidente é eleito por um sufrágio indireto, composto de delegados escolhidos pelos partidos políticos. EXCEÇÃO: artigo 81, parágrafo 1, CF88, que é a possibilidade de eleição do Presidente e Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional, no caso de ocorrer vacância desses dois cargos nos dois últimos anos de mandato. Se a vacância ocorrer nos dois primeiros anos, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. (Artigo 81, *caput*, CF88);

* VOTO SECRETO: o eleitor não é obrigado a revelar em quem votou. É o chamado *voto australiano*, por ter sido empregado pela primeira vez na Austrália, em 1856;

* VOTO IGUAL: todos os votos possuem o mesmo valor. Nossa Constituição não admite a adoção de votos com pesos desiguais, como o plural, múltiplo ou familiar;

* VOTO UNIVERSAL: é um direito de todos. Não se admite restrições derivadas de condições de nascimento, fortuna ou capacidade especial da pessoa;

* VOTO PERIÓDICO: a periodicidade de todos os mandatos é característica própria dos regimes republicanos democráticos;

* VOTO OBRIGATÓRIO: o alistamento eleitoral e o voto são compulsórios para todos os brasileiros maiores de 18 anos de idade, natos ou naturalizados. A obrigatoriedade do voto refere-se tão somente ao dever de comparecer às eleições ou, no caso de impossibilidade, ao dever de justificar a ausência. A escolha que há de ser feita pelo eleitor é evidentemente livre, podendo ele tanto escolher os candidatos de sua preferência como, eventualmente, anular o voto ou votar em branco;

* VOTO FACULTATIVO: para os analfabetos; maiores de 70 anos de idade e maiores de 16 e menos de 18 anos de idade. Segundo a jurisprudência do TSE, têm direito de votar aqueles que até a data da eleição tenham completado a idade mínima de 16 anos.

6. **ESCRUTÍNIO:** é o *modo* através do qual se exercita o voto (público ou secreto). É nesse exato momento que devem ser asseguradas as garantias eleitorais do sigilo e liberdade do voto. Abrange desde a votação até a apuração. É o modo pelo qual se recolhem e apuram os votos nas eleições

7. **CIDADANIA:** pressupõe a nacionalidade (que é mais ampla que a cidadania). No dizer de José Afonso da Silva: “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão”.

7.1. CONCEPÇÕES:

* **EM SENTIDO ESTRITO:** que é o direito de participar da vida política do País, da formação da vontade nacional, abrangendo os direitos de votar e ser votado – o nacional no gozo de direitos políticos;

* **EM SENTIDO AMPLO:** é o efetivo gozo dos direitos previstos no Texto Constitucional.

A Constituição Federal, em seu artigo 1º, inciso II, traz a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil. Tem-se, portanto, a cidadania como base, sustentação, ou seja, a razão de existir do nosso Estado Democrático de Direito. Nos dias atuais, o conceito de cidadania vem sendo alargado para significar a participação do cidadão em diversas atividades ligadas ao exercício de direitos individuais. Com efeito, vê-se a cidadania num sentido mais amplo do que o titular de direitos políticos. Em sentido estrito, por outro lado, é apenas a qualidade de ser eleitor, votar e ser votado. Cidadão não é só o eleitor, mas também indivíduos outros que, mesmo sem estar no exercício dos direitos políticos, podem exercer atos concernentes à cidadania. Além da capacidade de ser eleitor, votar e ser votado, a cidadania é revelada também pela aptidão do indivíduo de modificar a sua realidade e o meio no qual está inserido. Isso se dá pelo envolvimento nas questões da sua própria comunidade.

7.2. ESPÉCIES:

* **ATIVA:** direito de votar;

* **PASSIVA:** o de ser votado.

7.3. ALISTAMENTO ELEITORAL:

Adquire-se a cidadania pelo alistamento eleitoral. Procedimento administrativo perante a Justiça Eleitoral pelo qual se verifica se o indivíduo preenche os requisitos exigidos para se inscrever como eleitor, conforme artigo 14 da CF 1988. A aquisição de direitos políticos, na ordem jurídica vigente, materializa-se desde o momento em que o nacional se torna eleitor.

Aqui vigora o princípio da unicidade do alistamento, ou seja, busca-se e é vedado a dualidade ou até mesmo a pluralidade de inscrições eleitorais. Mas atenção, o alistamento não torna o voto obrigatório, já que nem todos os eleitores são obrigados a se alistar e votar. Como visto acima, o alistamento e o voto são facultativos para maiores de 16 anos e menores de 18 anos, analfabeto e maiores de 70 anos. O que faz a seguinte sentença correta: “o alistamento eleitoral facultativo não implica obrigatoriedade de voto”. Por fim, não são alistáveis, porém, os estrangeiros e os conscritos durante o serviço militar obrigatório. Diferentemente dos conscritos (aqueles que se encontram prestando o serviço militar obrigatório), os policiais militares em qualquer nível da carreira são alistáveis. Vale ressaltar que os alunos de órgão de formação da Reserva, assim como os médicos, dentistas, farmacêuticos e veterinários que prestam serviço militar inicial obrigatório (Lei n. 5.292/67) também são considerados inelegíveis.

Observações:

1. O *preso* com condenação transitada em julgado tem seus direitos políticos suspensos e não pode votar (artigo 15, III, CF88). Quando a hipótese é de prisão cautelar ou que aguarda decisão definitiva (temporária, flagrante, preventiva, pronúncia ou condenatória recorrível) pode votar, pois não há nenhum impedimento legal. Existe o impedimento físico de deslocamento, mas que pode ser resolvido com a instalação de uma mesa receptora de votos específica para tais casos. Cabe à Justiça Eleitoral disciplinar essa matéria por resolução.

2. O índio pode votar, desde que tenha possibilidade de exprimir-se na língua nacional e seja habilitado pela FUNAI. O Estatuto do Índio (Lei 60091 de 1973) dispõe no artigo 4. que os índios são considerados isolados, em vias de integração (semi-integrado) e integrados. Nesse último caso o índio, que é brasileiro nato (artigo 5. do Estatuto) e no gozo de seus direitos políticos, pode ocupar os cargos privativos listados no artigo 12, parágrafo 3. da CF88. Questão que foi apreciada pelo TSE (Resolução n. 20.806, de 15-52001, Relator Garcia Vieira) diz respeito à exigência de comprovação de

quitação do serviço militar para fins de alistamento dos indígenas. Ante a lacuna na legislação, o Tribunal, acompanhando o voto do Ministro Nelson Jobim, considerou que somente em relação aos índios integrados (excluídos os isolados e os em vias de integração) seria exigível a referida comprovação, uma vez que as juntas de alistamento militar inscrevem, obrigatoriamente, somente os índios comprovadamente integrados.

3. Não dispõem de direito a voto o estrangeiro e os conscritos do serviço militar obrigatório (CF, art. 14, § 1º). O primeiro, pouco importa se conhece a língua nacional, simplesmente não pode se alistar, em verdadeira consagração do sufrágio do tipo restrito.

4. Os surdos-mudos só serão considerados absolutamente incapazes e sujeitos à suspensão dos direitos políticos (artigo 15, II da CF88) quando não tiverem a educação adequada para exprimirem corretamente suas vontades.

2. SISTEMAS ELEITORAIS

É o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo. Para José Afonso da Silva “é o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização de eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional”. E a partir daí surgem diferentes sistemas eleitorais que se baseiam no modo de realizar essa representação. Pode ser: majoritário, proporcional e misto.

SISTEMA MAJORITÁRIO

Ocorre quando a representação, em dado território, caberá ao candidato que obtiver a maioria (absoluta ou relativa) dos votos. É por esse sistema que se elege, no Brasil, o presidente da República, governadores, prefeitos e senadores. Os senadores são eleitos para representar os Estados e somam 81 ao todo, ou seja, três por cada estado. Os governadores, prefeitos e o presidente da República são eleitos quando obtêm a metade mais um dos votos válidos (descontados os brancos e nulos). Caso isso não ocorra, são feitas novas eleições (segundo turno) entre os dois candidatos com maior número de votos. Quando apenas um candidato deve ser escolhido, usa-se a maioria relativa ou simples dos votos com eleições separadas para cada estado. Neste sistema, conhecido no mundo anglófono como *First Past The Post* (o vencedor leva tudo), em uma analogia às corridas de cavalo, cada eleitor vota em apenas um candidato e vence a eleição aquele que obtiver o maior número de votos, sem necessidade de segundo turno caso não

obtenha maioria absoluta. Este sistema é também usado para eleger prefeitos das cidades com até 200.000 eleitores. Nas eleições ao Senado onde dois senadores serão eleitos para cada estado, utiliza-se o sistema de escrutínio majoritário plurinominal. Assim, os eleitores votam nos dois nomes de sua preferência e os dois candidatos com maior votação são eleitos. Não há peso ou precedência na ordem dada aos votos, por isso ao se escolher dois candidatos A e B não há diferença entre votar primeiro A e depois B ou primeiro B e depois A.

Assim, vemos que o Direito Constitucional brasileiro consagra o sistema majoritário:

1. por maioria absoluta: exige no mínimo maioria absoluta de votos para considerar o candidato eleito, se não terá que haver 2º turno de votação e é adotado para Presidente e Vice-Presidente da República (artigo 77), de Governador e Vice-Governador de Estado (artigo 28) e de Prefeito e Vice-Prefeito de municípios com mais de 200 mil eleitores (artigo 29, II).

2. por maioria relativa ou simples: contenta-se com qualquer maioria de votos é adotado nas eleições para Senador e Prefeito de Municípios com menos de 200 mil eleitores (art. 29, II, CR/88).

SISTEMA PROPORCIONAL

É o sistema utilizado nas eleições para os cargos de deputado federal, deputado estadual e distrital e vereador.

O sistema proporcional de eleição foi instituído por considerar-se que a representatividade da população deve se dar de acordo com a ideologia que determinados partidos ou coligações representem. Dessa forma, ao votar, o eleitor estará escolhendo ser representado por determinado partido e, preferencialmente, pelo candidato por ele escolhido. Contudo, caso o mesmo não seja eleito, o voto será somado aos demais votos da legenda, compondo a votação do partido ou coligação.

Neste sistema se aplica o cálculo do *quociente eleitoral*, obtidos pela divisão do número de *votos válidos* pelo de *vagas a serem preenchidas*.

QUOCIENTE ELEITORAL. O quociente eleitoral define os partidos e/ou coligações que têm direito a ocupar as vagas em disputa nas eleições proporcionais, quais sejam: eleições para deputado federal, deputado estadual, distrital e vereador.

Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior (Código Eleitoral, art. 106). Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias" (Lei n. 9.504/97, art. 5º). Anteriormente à Lei n. 9.504/97, além dos votos nominais e dos votos de legenda, os votos em branco, também eram computados no cálculo dos votos válidos.

QUOCIENTE PARTIDÁRIO. O quociente partidário define o número inicial de vagas que caberá a cada partido ou coligação que tenham alcançado o quociente eleitoral. Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração (Código Eleitoral, artigo 107). Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido (Código Eleitoral, artigo 108).

CÁLCULO DA MÉDIA. É o método pelo qual ocorre a distribuição das vagas que não foram preenchidas pela aferição do quociente partidário dos partidos ou coligações. A verificação das médias é também denominada, vulgarmente, de distribuição das sobras de vagas. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras (Código Eleitoral, art. 109):

I - Dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - Repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

A distribuição de restos ou sobras decorre do fato de, após a distribuição inicial, haver vagas a serem preenchidas sem que os partidos tenham votos suficientes para atingir o quociente eleitoral. Podem-se adotar diferentes critérios, como a distribuição pela maior sobra ou pela maior média. O Código Eleitoral adotou o critério da maior média, estabelecendo que, para obtê-la, “adiciona-se mais um lugar aos que já foram obtidos por cada um dos partidos; depois, toma-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido e divide-se por aquela soma; o primeiro lugar a preencher caberá ao partido que obtiver a maior média; repita-se a mesma operação tantas vezes quantos forem os lugares restantes que devam ser preenchidos, até sua total distribuição entre os diversos partidos” (Código Eleitoral, art. 109). Se nenhum partido atingir o quociente eleitoral, o Código Eleitoral determina que não de ser considerados eleitos os candidatos mais votados, independentemente de qualquer critério de proporcionalidade (Código Eleitoral, art. 111).

A solução parece questionável, como anota José Afonso da Silva, pois a Constituição prescreve, no caso, a adoção do sistema eleitoral proporcional. A aplicação do referido sistema pode ser exemplificada no seguinte modelo apresentado por José Afonso da Silva, tendo por base a eleição de determinado ano para a Câmara dos Deputados, na qual se verificaram 8.000.000 de votos válidos para 42 de lugares. Tem-se, assim, a seguinte situação:

(1) votos válidos: 8.000.000

(2) cadeiras: 42

(3) quociente eleitoral: $8.000.000 \div 42 = 190.476$

(4) quociente partidário aferido na forma seguinte:

PARTIDO	VOTOS	QUOCIENTE ELEITORAL	QUOCIENTE PARTIDÁRIO	SOBRAS
A	3.000.000	190.476	15 CADEIRAS	142.860 VOTOS
B	2.200.000	190.476	11 CADEIRAS	104.764 VOTOS
C	1.600.000	190.476	8 CADEIRAS	76.192 VOTOS
D	800.000	190.476	4 CADEIRAS	38.096 VOTOS
E	300.000	190.476	1 CADEIRA	109.524 VOTOS
F	100.000	190.476	NENHUMA CADEIRA	NÃO SE COMPUTA

Dessarte, estariam preenchidas 39 cadeiras, remanescendo 3 cadeiras a serem distribuídas pela técnica da maior média. Eis o procedimento para a distribuição da primeira cadeira remanescente:

PARTIDO	VOTOS	QUOCIENTE PARTIDÁRIO + 1	MÉDIAS
A	3.000.000	16 (15+1)	187.500
B	2.200.000	12 (11+1)	183.333
C	1.600.000	9 (8+1)	177.777
D	800.000	5 (4+1)	160.000
E	300.000	2 (1+1)	150.000
F – JÁ ESTÁ FORA DE QUOCIENTE ELEITORAL			

O partido A obteve a maior média e ficará com a primeira das três cadeiras remanescentes. Repete-se a operação para verificar a quem caberá a segunda cadeira:

PARTIDO	VOTOS	QUOCIENTE PARTIDÁRIO + 1	MÉDIAS
A	3.000.000	17 (16+1)	176.470
B	2.200.000	12 (11+1)	183.333
C	1.600.000	9 (8+1)	177.777
D	800.000	5 (4+1)	160.000
E	300.000	2 (1+1)	150.000

A segunda cadeira coube então ao Partido B. Repetida a operação para a terceira cadeira, têm-se os seguintes números: Partido A — 176.470; Partido B (2.200.000 dividido por 12 + 1 = 13) — 169.230; Partido C — 177.777 (maior média), Partido D — 160.000; e Partido E — 150.000. A última cadeira ficou com o partido C. A distribuição dos assentos restou assim configurada:

PARTIDO	CADEIRAS
A	16
B	12
C	9
D	4
E	1
F	0
TOTAL	42

Vê-se, assim, que, também no sistema proporcional, tendo em vista razões de ordem prática, os votos dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral e os votos constantes das sobras podem não ter qualquer aproveitamento, não havendo como conferir-lhes significado quanto ao resultado. Mencione-se que pode ocorrer até mesmo que o candidato mais votado no pleito eleitoral não logre obter o assento em razão de a agremiação partidária não ter obtido o quociente eleitoral.

SISTEMA MISTO

Há mais de um sistema eleitoral misto. Um alemão, denominado *personalizado*, que procura combinar o princípio decisório da eleição majoritária com o modelo representativo da eleição proporcional, posto que divide cada voto em duas partes, computa-os em separado, elegendo-se a metade dos Deputados por circunscrições distritais e a outra metade em função de listas de base estadual. É um dos sistemas reivindicados para uma possível reforma política. Neste sistema metade das vagas é distribuída pela regra proporcional e a outra metade, pelo sistema distrital. O eleitor tem dois votos para cada cargo: um para a lista proporcional (lista fechada) e outro para a disputa em seu distrito. Na maioria dos países, adota-se o voto distrital. O país ou o estado (se houver) é dividido em distritos eleitorais: regiões com aproximadamente a mesma população. Cada distrito elege um deputado e, assim, completam-se as vagas no parlamento e nas assembleias legislativas. Dentro do sistema do voto distrital, a eleição pode ser feita pelo processo de maioria absoluta ou não, ou seja, pode haver vários candidatos no distrito e será eleito o mais votado ou pode-se exigir a maioria absoluta: depois da eleição, os dois mais votados disputam em um segundo turno. O sistema distrital assegura identidade entre eleitores e deputados, dando a legitimidade indispensável ao parlamentarismo. É o adotado nos EUA, Itália, França e Alemanha.

Bastante diferente é o sistema eleitoral misto em vigor no México, que, diante do sistema de partido dominante, só tem por finalidade abrir condições de representação das minorias.

REELEIÇÃO.

É a possibilidade que a CF88 reconhece ao titular de um mandato eletivo de pleitear sua própria eleição para um único mandato sucessivo ao que está desempenhando. A CF, a partir da EC n. 16, em 1997, passou a permiti-la, uma única

vez aos chefes do poder executivo - Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos (artigo 14, parágrafo 5.) É um dos pontos da reforma política que pode ser alterado - proposta de emenda à Constituição da Reforma Política (PEC 182/07).

3. MODALIDADES DE DIREITOS POLÍTICOS

Destacam-se duas classificações acerca dos direitos políticos:

1.1. DIREITOS POLÍTICOS POSITIVOS: são as normas que possibilitam ao cidadão a participação na vida pública, incluindo os direitos de votar e ser votado;

1.2. DIREITOS POLÍTICOS NEGATIVOS: são as normas que impedem a participação do cidadão no processo político e nos órgãos governamentais, abrangendo a perda e suspensão de direitos políticos, bem como as inelegibilidades.

2.1. DIREITOS POLÍTICOS ATIVOS: cidadania ativa, alistabilidade ou capacidade eleitoral ativa, que é o direito de votar;

2.2. DIREITOS POLÍTICOS PASSIVOS: cidadania passiva ou capacidade eleitoral passiva, que é o direito de ser votado – elegibilidade.

3.1 DIREITOS POLÍTICOS POSITIVOS

Ratificando, dizem respeito às normas que asseguram a participação no processo eleitoral, votando e ou sendo votado, o que contempla os direitos políticos ativos e passivos.

Alguns conceitos sobre as normas que disciplinam os direitos de votar e ser votado já foram vistas acima: soberania popular (artigo 1, parágrafo único da CF88); sufrágio, voto e escrutínio e votos direto, secreto, igual, universal e periódico.

A seguir veremos que o Brasil, por adotar o regime político da democracia semidireta ou representativa, apresenta instrumentos, além desses indiretos, de participação direta do povo nas decisões políticas fundamentais do Estado brasileiro. Eles estão disciplinados no artigo 14 e incisos da CF88 e regulamentados pela Lei 9.709 de 1998: “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:

I – Plebiscito;

II – Referendo;

III – Iniciativa popular.

Trata-se de uma inovação da Constituição de 1988. A realização de plebiscito e referendo dependerá de autorização do Congresso Nacional (CF, art. 49), excetuados os casos expressamente previstos na Constituição (CF, art. 18, §§ 3º e 4º), para alteração territorial de Estados e Municípios, e no art. 2º do ADCT, sobre a forma e o sistema de governo

PLEBISCITO

Palavra de origem romana, quando a *plebe* era convocada para decidir sobre determinada questão. É a forma estabelecida pela CF88 para consulta prévia ao povo, *antes* da aprovação de um ato legislativo ou administrativo sobre matéria de acentuada relevância constitucional, legislativa ou administrativa, cabendo ao povo, titular da soberania, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. Configura, no dizer de Gilmar Mendes, “consulta realizada aos cidadãos sobre matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional”.

É exigida, obrigatória a utilização desse instrumento no caso de incorporação, subdivisão e desmembramento de novos Estados (artigo 18, parágrafo 3. CF88), bem como para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de novos Municípios (artigo 18, parágrafo 4. CF88).

REFERENDO

Também no dizer de Gilmar Mendes, “o referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutiva)”. É a consulta posterior ao povo, após a aprovação de um ato legislativo ou administrativo sobre matéria de acentuada relevância constitucional, legislativa ou administrativa, cumprindo ao povo, pelo voto, ratificar ou rejeitar a medida aprovada.

A vantagem do referendo sobre o plebiscito é de se conhecer a extensão da medida aprovada.

O procedimento é comum em relação a ambas as formas de consulta e está disciplinado no artigo 3. da Lei 9.709 de 1998: o plebiscito e o referendo serão convocados por meio de *decreto legislativo* proposto por *no mínimo* 1/3 dos votos dos membros que compõem uma das Casas do Congresso Nacional. Ou seja, o plebiscito e o referendo estão submetidos a reserva legal expressa (CF, art. 14, caput). Rejeitou-se,

assim, proposta no sentido de admitir a convocação de plebiscito ou referendo mediante iniciativa popular, com fundamento no art. 49, XV, da Constituição.

INICIATIVA POPULAR

É a atribuição de competência legislativa para dar início a projeto de lei dada diretamente a uma parcela significativa do eleitorado.

A iniciativa popular está prevista no art. 61, § 2º, da Constituição, e poderá ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de 3/10 por cento em cada um deles. A Lei n. 9.709/98 estabeleceu que o projeto de iniciativa popular deve restringir-se a um único assunto e que não se pode rejeitar proposição decorrente de iniciativa popular por vício de forma (art. 13, § 2º). Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não haverá o arquivamento das proposições legislativas decorrentes de iniciativa popular.

Até 2005 haviam sido promulgadas três leis decorrentes de iniciativa popular: Lei n. 8.930/94 (crimes hediondos, Lei Daniela Perez ou Glória Perez), Lei n. 9.840/99 (combate à compra de votos) e Lei n. 11.124, de 20-6-2005 (dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS). No ano de 2010, a conhecida Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135) foi editada com base em projeto de iniciativa popular.

Na esfera municipal, admite-se a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado. Artigo 29, XIII, CF88.

Igualmente, dado o princípio do paralelismo ou da simetria constitucional (implícito em vários artigos da CF88), as Constituições Estaduais deverão conter dispositivos semelhantes que contemplem a possibilidade de uma parcela significativa do eleitorado apresentar projetos de lei.

II. ELEGIBILIDADE

Ou capacidade eleitoral passiva ou cidadania passiva. É o direito de ser votado, preenchidos os requisitos exigidos na Constituição e na lei, pois nem todo eleitor pode eleger-se. O artigo 14, parágrafo 3. estabelece os requisitos mínimos.

1. NACIONALIDADE BRASILEIRA: a nacionalidade é pressuposto da cidadania e os estrangeiros não possuem direitos políticos no Brasil. Essa é a regra. O artigo 12, parágrafo primeiro da CF apresenta uma exceção, em caso de reciprocidade, aos portugueses com residência permanente no Brasil;

2. PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS: cumulativamente à nacionalidade, para o exercício da cidadania passiva, o cidadão não pode ter incorrido em nenhuma causa de perda ou suspensão de direitos – artigo 15 CF88;

3. ALISTAMENTO ELEITORAL: como visto acima, cidadão é o nacional no gozo de direitos políticos e sua aquisição se dá no ato de inscrição na Justiça Eleitoral. O título de eleitor é o documento comprobatório da qualidade de cidadão. É o documento que inclusive lhe dá legitimidade ativa para ingressar com uma ação popular que, como veremos adiante, em legitimidade ativa extraordinária (atua em nome do povo) visa a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do DF, dos Estados e dos Municípios. Neste sentido, cidadão é o indivíduo em gozo dos direitos civis e políticos, e a prova da cidadania será feita com a apresentação do título eleitoral ou outro documento que a comprove. A cidadania se adquire com a obtenção da qualidade de eleitor, que documentalmente se manifesta na posse do *título de eleitor* válido.

4. DOMICÍLIO ELEITORAL NA CIRCUNSCRIÇÃO: não se admite a postulação de vagas em diversas circunscrições e a Lei 9.504 de 1997, artigo 9. exige que o candidato possua domicílio eleitoral na respectiva circunscrição há pelo menos um ano antes do pleito. Entretanto, é facultado ao partido político fixar prazo superior em seu estatuto, na forma dos artigos 18 e 20 *caput* da Lei dos Partidos Políticos. Mas o conceito de domicílio eleitoral não se confunde com o do art. 70 do Código Civil, que estabelece que domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela reside (critério objetivo) com *animus* definitivo (critério subjetivo). De modo mais flexível, para a caracterização de domicílio eleitoral leva-se em conta o lugar onde o interessado tem vínculos políticos e sociais. O Tribunal Superior Eleitoral admite a configuração de domicílio eleitoral de forma ampla, permitindo sua fixação onde o eleitor apresente ligação material ou afetiva com a circunscrição, sejam vínculos políticos, sejam comerciais, profissionais, patrimoniais, comunitários ou laços familiares. Também o conceito de “residência” (art. 55 do Código Eleitoral) tem sido flexibilizado pelo Tribunal, não exigindo prova do local onde a pessoa reside, mas, tão somente, “vínculos a abonar a residência exigida,

como vínculos patrimoniais/econômicos (ter imóvel próprio no local ou, ainda, ser locatário de imóvel no local), profissionais/funcionais (v. g., médico que também atende no local), políticos (p. ex., presidir ou compor um Diretório Estadual do Partido no local) ou comunitários (v. g., ser sacerdote no local)”;

5. **FILIAÇÃO PARTIDÁRIA:** não se admitem candidaturas avulsas, independentes ou extrapartidárias como nos EUA. A cidadania passiva no Brasil pressupõe que o indivíduo faça parte de algum partido político. O art. 18 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos exige que os brasileiros natos e naturalizados que gozam de direitos políticos filiem-se a uma determinada agremiação partidária em até um ano antes das eleições. Portanto, o prazo de um ano é até a data fixada para as eleições (primeiro domingo de outubro), majoritárias ou proporcionais, e não até a data do registro de candidatura ou da posse. De regra, a comprovação da filiação partidária tempestiva dá-se pelas listas enviadas pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral, na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano (Lei n. 9.096/95, art. 19). A dupla militância não é tolerada e é infração administrativa. Verificada essa circunstância, ambas as filiações são imediatamente canceladas (art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/95). A mudança verificada quanto à condição de elegibilidade repercute sobre a filiação partidária preexistente. Assim, segundo a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, o filiado a partido político que se torna militar perde automaticamente a filiação, e, de conseguinte, não pode ser eleito para cargo de direção partidária e praticar atos daí decorrentes. O mesmo se dá em relação aos magistrados e aos membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, cuja filiação preexistente é extinta antes da investidura no cargo;

6. **IDADE MÍNIMA:** 35 anos para Presidente, Vice-Presidente e Senador; 30 anos para Governador e Vice-Governador; 21 anos para Deputados federal, estadual ou distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz; e 18 anos para Vereador — CF, art. 14, § 3º. Questão está sendo objeto de alteração na reforma política;

7. **NÃO INCORRER EM NENHUMA INELEGIBILIDADE ESPECÍFICA:** as inelegibilidades serão vistas a seguir. Analfabetos, menores de 18 anos de idade (dos 16 aos 18, o jovem pode inscrever-se na Justiça Eleitoral, adquirindo cidadania ativa, enquanto à passiva só terá direito quando completar 18 anos de idade, quando poderá concorrer à vaga de vereador), além das inelegibilidades previstas nos parágrafos 6., 7. e 9. do artigo 14 da CF88.

3.2 DIREITOS POLÍTICOS NEGATIVOS

São normas que impedem a participação do cidadão no processo político e nos órgãos governamentais, abrangendo a perda, a suspensão de direitos políticos e as inelegibilidades. No dizer de José Afonso da Silva: “são negativos precisamente porque consistem no conjunto de regras que negam, ao cidadão, o direito de eleger, ou de ser eleito, ou de exercer atividade político-partidária ou de exercer função pública. Trata-se das regras de inelegibilidade e de perda ou suspensão dos direitos políticos”

A Constituição veda expressamente a *cassação* de direitos políticos (artigo 15). Tal expediente, prática comum em regimes não democráticos, era a retirada arbitrária de direitos políticos em manifesta perseguição ou inimizade. A previsão constitucional é somente para perda e suspensão de direitos políticos e, ainda assim, nas hipóteses excepcionalmente previstas na CF88.

Perda é a privação definitiva de direitos políticos, sugere definitividade da decisão. Suspensão é a privação temporária de direitos políticos, remete à temporariedade.

Outra observação de José Afonso da Silva: a Constituição ao enumerar as hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos no artigo 15, não as distinguiu. À doutrina e à jurisprudência coube tal tarefa.

PERDA DE DIREITOS POLÍTICOS

São 03 as hipóteses de perda (privação definitiva) de direitos políticos. Duas estão expressas no artigo 15 e a terceira no artigo 12, § 4º, II.

São elas:

1. CANCELAMENTO DA NATURALIZAÇÃO POR SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO: artigo 15, I.

Se a nacionalidade é pressuposto da cidadania, a perda da condição de nacional importará a perda dos direitos políticos. Mas só após a sentença transitada em julgado. Embora o texto constitucional não contemple, expressamente, a perda da nacionalidade como causa de perda dos direitos políticos, não há dúvida de que, verificada esta, tem-se, igualmente, a perda dos direitos políticos. Assinale-se que não haverá perda da nacionalidade nos casos de reconhecimento da nacionalidade originária pela lei estrangeira ou de imposição de naturalização, pela lei estrangeira, ao brasileiro residente

em Estado estrangeiro, como condição de permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis (CF, art. 12, § 4º, I e II).

2. RECUSA DE CUMPRIR OBRIGAÇÃO A TODOS IMPOSTA, BEM COMO DA PRESTAÇÃO ALTERNATIVA: artigo 15, IV.

Na verdade, a perda de direitos políticos somente poderá dar-se em caso de recusa ao cumprimento da prestação alternativa. A simples recusa ao cumprimento de obrigação geral não acarreta nem pode acarretar a aludida perda dos direitos políticos. Deve-se cumular obrigação a todos imposta e negativa de prestação alternativa facultada. Mantém-se a condição de nacional, mas há a perda do direito de votar e ser votado. Exemplo: o dever de alistamento eleitoral aos maiores de 18 anos, a obrigatoriedade do Júri.

3. O BRASILEIRO QUE, POR NATURALIZAÇÃO VOLUNTÁRIA ADQUIRE A NACIONALIDADE DE OUTRO PAÍS PERDE A NACIONALIDADE BRASILEIRA: artigo 12, § 4º, II.

A perda da nacionalidade brasileira gera a perda da cidadania.

Embora a CF não estabeleça quem deva decretar a perda, José Afonso da Silva defende que ela seja proclamada pelo Poder Judiciário e não pelo Poder Executivo. A CF anterior previa atribuição ao Presidente da República. A atual é omissa.

SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

A Constituição, continua no artigo 15, contempla três hipóteses de suspensão (privação temporária) de direitos políticos:

1. INCAPACIDADE CIVIL ABSOLUTA: artigo 15, II.

Reconhecida a incapacidade civil absoluta, na forma dos artigos. 1.767 e seguintes do Código Civil, mediante sentença que decreta a interdição, tem-se a suspensão dos direitos políticos, que perdurará enquanto durarem os efeitos da interdição. São considerados absolutamente incapazes pelo Código Civil, artigo 5º: os menores de 16 anos, os loucos de todo o gênero e os surdos-mudos que não puderem exprimir sua vontade. Logo, enquanto perdurarem as razões da privação da capacidade civil, essas pessoas não poderão exercer seus direitos políticos.

2. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO, ENQUANTO DURAREM SEUS EFEITOS: artigo 15, III.

Pressupõe a existência de uma condenação definitiva, de uma sentença da qual não caiba mais nenhum recurso. A suspensão condicional da pena (*sursis*) não interfere na suspensão dos direitos políticos enquanto efeito da condenação, já que é clara a regra do próprio Código Penal, que não estende os efeitos do *sursis* às penas restritivas de direito, como é o caso da suspensão dos direitos políticos (CP, arts. 43, II, 47, I, e 80). Tratando-se de pena pecuniária, o pagamento importa na extinção da punibilidade, readquirindo a pessoa o pleno exercício de seus direitos políticos.

3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, NOS TERMOS DO ARTIGO 37, § 4º.

A Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429 de 1992 dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de prática de atos de improbidade administrativa. Aqui o processo é de índole civil e admite-se a aplicação da suspensão de direitos políticos pelo prazo de oito a dez anos (art. 12). A lei explicita que a pena de suspensão dos direitos políticos, na ação de improbidade, está condicionada ao trânsito em julgado da decisão condenatória (art. 20).

REAQUISIÇÃO DE DIREITOS POLÍTICOS

Assim como existem hipóteses de perda de direitos políticos, há a possibilidade de readquiri-las: mas que não estão disciplinadas na CF88 e, sim, na legislação ordinária:

1. AÇÃO RESCISÓRIA: artigo 485 do Código de Processo Civil. Quando se tratar de *perda* de direitos políticos decorrente de cancelamento de naturalização em virtude de atividade nociva ao interesse nacional reconhecida em sentença judicial transitada em julgado.

2. DECRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, COM REFERENDO DO MINISTRO DA JUSTIÇA: Lei 818 de 1949. Quando ocorrer a *perda* de direitos políticos decorrente de cumprir obrigação a todos imposta, o indivíduo somente pode readquirir os direitos políticos se cumprir a obrigação ou, no caso de serviço militar obrigatório, a prestação do serviço alternativo.

Nos casos de *suspensão* de direitos políticos, uma vez cessada sua causa, o indivíduo os readquire, seja pela cessação da interdição, seja pelo cumprimento da pena ou da sanção imposta pela prática de ato de improbidade administrativa.

Distinções entre perda e suspensão dos direitos políticos:

Restrição	Prazo	Reaquisição dos direitos	Hipóteses
PERDA	Indeterminado	Não automática (o sujeito deve alistar-se novamente)	Art. 15, I e IV (para a doutrina)
SUSPENSÃO	Determinado ou indeterminado	Automática	Art. 15, II, III e V. Art. 15, IV (segundo a lei)

IV. INELEGIBILIDADE

São os impedimentos à capacidade eleitoral passiva, ao direito de ser votado. Não se confundem a *inalistabilidade*, que é o impedimento à capacidade eleitoral ativa – ao direito de votar. Difere, também da *incompatibilidade*, que é o impedimento ao exercício do mandato depois de eleito. A suspensão de direitos políticos, por abranger a privação da cidadania ativa e passiva, é medida de maior alcance que a inelegibilidade.

INELEGIBILIDADE	INALISTABILIDADE	INCOMPATIBILIDADE
São os impedimentos à capacidade eleitoral passiva, ao direito de ser votado	É o impedimento à capacidade eleitoral ativa – ao direito de votar.	É o impedimento ao exercício do mandato depois de eleito.

Os objetivos e os fundamentos da inelegibilidade com previsão de impedimentos à capacidade eleitoral passiva é preservar a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração direta ou indireta.

Alguns impedimentos, os mais importantes, encontram-se disciplinados na própria CF. As hipóteses infraconstitucionais estão disciplinadas na Lei Complementar n. 64 de 1990.

ESPÉCIES. As inelegibilidades podem ser:

1. ABSOLUTAS: são os impedimentos a qualquer cargo eletivo. Artigo 14, parágrafo 4. CF e outros estabelecidos na LC n. 64 de 1990.

1.1 OS INALISTÁVEIS: pessoas que não podem inscrever-se na Justiça Eleitoral. Quem não tem capacidade eleitoral ativa, também não possui capacidade eleitoral passiva. São os estrangeiros e os conscritos. A partir da interpretação do artigo 14, parágrafo 8 e 142, parágrafo 3., inciso V, temos que os militares filiados a partidos políticos, com menos de 10 anos de serviço, deverão afastar-se da atividade; com mais de 10 anos de serviço, será agregado e, se eleito, passará, a partir da diplomação, para a inatividade.

1.2 OS ANALFABETOS: pessoas que não sabem ler e escrever. Podem votar, mas não podem ser votados.

1.3 JOVENS ENTRE 16 E 18 ANOS DE IDADE: também podem votar, mas não possuem a idade mínima para concorrer a nenhum cargo eletivo.

2. RELATIVAS: são os impedimentos a certos cargos eletivos, em razão de situações específicas. Estão previstas no artigo 14, parágrafos 5. a 9. da CF88 e na LC n. 64 de 1990.

2.1 FUNCIONAL: o Presidente da República, os Governadores dos Estados e do DF e os Prefeitos, para concorrerem a *outros cargos*, devem renunciar ao mandato até 06 meses antes do pleito (artigo 14, parágrafo 6.). Finalidade: evitar a utilização da máquina administrativa em benefício próprio durante o processo eleitoral. Para tentar a reeleição, para o *mesmo cargo*, os chefes do executivo não precisam se afastar, pois o parágrafo 5. estabelece que O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).

2.2 REFLEXA: São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição (artigo 14, parágrafo 7.). Também visa evitar o uso da máquina administrativa, mas em benefício dos parentes. O rol é taxativo e só se aplica nos limites da circunscrição em que a pessoa foi eleita. Mas, em se tratando de cônjuge, parente ou consanguíneo ou afim do Presidente da

República, o impedimento é válido em todas as eleições no território nacional. Há muito entende o Tribunal Superior Eleitoral que a restrição à candidatura do cônjuge abrange também a do companheiro ou companheira, a do irmão, a da concubina (TSE, Súmula 6). O Tribunal Superior Eleitoral deu provimento ao Recurso Especial (REspE 24.564) para assentar que “os sujeitos de uma relação estável homossexual, à semelhança do que ocorre com os de relação estável, de concubinato e de casamento, submetem-se à regra de inelegibilidade prevista no art. 14, § 7º, da Constituição Federal” (Relator Ministro Gilmar Mendes).

DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. É o ato pelo qual o cidadão se afasta de um cargo ou função pública que ocupa para poder concorrer a um cargo eletivo. O eleitor evita a inelegibilidade a tempo de concorrer a outro processo eleitoral.

Os prazos para a desincompatibilização são variáveis. Em alguns casos, a lei estabelece como marco de contagem a data do pleito. Em outros, a legislação exige decurso de certo período a partir do afastamento. Os prazos estão estabelecidos na LC 64 de 1990.

V. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL

Este princípio está descrito no artigo 16, da Constituição Federal, e consiste em preservação do processo eleitoral, vez que as leis que alteram este processo, embora entrem em vigor imediatamente, só poderão ser aplicadas às eleições que ocorrerem pelo menos 1 ano depois. Por isso, é também chamado de princípio da anualidade.

O STF entendeu que esse dispositivo (art. 16 CF) é cláusula pétrea, pois trata de um direito individual do eleitor. O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. Nesse sentido, consolidou-se a noção de que tal artigo é garantia de um “devido processo legal eleitoral”, expressão originada da interpretação das razões do voto do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 354. Ademais, o princípio da anterioridade eleitoral também constitui uma garantia constitucional da igualdade de chances.

Estabelece o artigo 16: “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Embora dirigida diretamente ao legislador, essa norma parece conter âmbito de proteção mais amplo, com o escopo de evitar que o processo eleitoral seja afetado por decisões casuísticas de todos os atores do processo, inclusive do Poder Judiciário.

Torquato Jardim destaca a relevância da inovação da Constituição, que pretendeu “impedir mudanças pouco éticas de última hora a alterar, por exemplo, o prazo de domicílio eleitoral ou de filiação partidária, ou a redivisão territorial dos municípios”. Joel José Cândido, no entanto, assegura que tal regra não impediu que se editassem sucessivas leis eleitorais destinadas a regular os respectivos pleitos. Todavia reconhece que, na prática, pode significar uma segurança mínima para o processo e para a igualdade entre partidos e candidatos que nele deve imperar e que, hoje, “sob a ótica legislativa, graças ao Princípio da Anualidade, o ordenamento positivo eleitoral é o mais democrático da ordem jurídica e o que mais desfruta de estabilidade”. Entende o autor como insuscetíveis de alteração apenas as regras pertinentes ao processo eleitoral em sentido estrito. Ou seja, seriam imutáveis só as normas que estabelecessem parâmetros igualitários entre os partidos, no pleito, e não aquelas que tão-somente instrumentalizam o processo, incapazes de gerar surpresas ou desequilíbrios na eleição e no seu resultado.

Para Marcos Ramayana, entende-se que qualquer alteração legislativa feita no disciplinamento do alistamento, votação, apuração e diplomação deverá ser publicada um ano antes da eleição. Por exemplo: como a data da eleição é sempre o primeiro domingo de outubro (artigo 77 da CF e 1. Da Lei n. 9.504 de 1997), a referência é vista no calendário eleitoral que coincide com esta data. Se, assim, as eleições municipais de 2016 ocorrerão em 02 de outubro (primeiro turno das eleições), qualquer alteração no processo eleitoral deverá ser publicada no Diário Oficial da União até o dia primeiro de outubro de 2015, sob pena de não ser aplicada às eleições do ano vindouro. Mas observe-se que as resoluções eleitorais não estão sujeitas ao princípio da anualidade, em matéria constitucional eleitoral.

Pode-se concluir, em vista disso, que o marco temporal para a edição de instruções não precisa obedecer ao princípio da anualidade previsto no art. 16 da Constituição, que trata de lei *stricto sensu*, mas a data marcada na Lei das Eleições.

Há, todavia, limites para o exercício desse poder, sujeitando-se o órgão regulamentador aos mesmos princípios do legislador comum. Todavia, nem sempre esses limites são respeitados.

Quanto à limitação constitucional, deve-se observar, como adverte Torquato Jardim, “o que dela conste expressamente, o que nela se contenha implicitamente e o que dela derive necessariamente, conforme a natureza da res publica eleitoral”, em atendimento ao contido no art. 5º, inciso II, da Magna Carta, já que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Vale dizer: há limites quanto à matéria a ser regulamentada, não podendo as instruções criar direitos e obrigações não previstas em lei, inovando a ordem jurídica.

Devem tais atos normativos, conforme ensina Marcos Ramayana, situar-se secundum e praeterlegem, sob pena de invalidação, sendo cabível, portanto, 1) controle pelos partidos políticos e pelo Ministério Público, sempre que verificada uma extensão demasiada na regulamentação ou detectado que a instrução foi editada contra legem; 2) ajuizamento de mandado de injunção (art. 5º, LXXI, CF), quando se quedar silente o órgão regulamentador sobre determinada matéria eleitoral; e, ainda, 3) controle jurisdicional por meio de mandado de segurança, se alguma resolução, por exemplo, atingir efeitos danosos concretos.

VI. PARTIDOS POLÍTICOS.

A CF garante o pluralismo político - pluripartidarismo. Ou seja, observadas as regras do art. 17 da CF, é livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos. Tal liberdade, porém, não é irrestrita, pois todos os partidos devem resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Ou seja, a liberdade partidária é ampla, mas não absoluta, pois são impostas algumas restrições. No estatuto de todo partido político devem ser resguardados, por determinação constitucional, os seguintes princípios:

1. soberania nacional;
2. regime democrático;
3. pluripartidarismo;
4. direitos fundamentais da pessoa humana.

Segundo José Afonso da Silva, partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe a organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.

O doutrinador Paulo Bonavides, afirma que o partido político é uma organização de pessoas inspiradas por ideias ou movidas por interesses que buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.

Para Gilmar Mendes, os partidos políticos são importantes instituições na formação da vontade política. A ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos.

Em breve histórico da formação dos partidos políticos no Brasil, ele narra que:

A história dos partidos políticos no Brasil é uma história acidentada. Até 1831 não existia partido político. Havia somente duas facções: governo e oposição. A partir de 1831, surgiram os primeiros partidos: o Restaurador, o Republicano e o Liberal. Sob a Constituição do Império (1824), organizaram-se, após um início um pouco tumultuado, duas forças políticas: o Partido Liberal e o Partido Conservador (1837-1838), que dominaram a cena política do Segundo Império. Em 1862-1864, constituiu-se o Partido Progressista, decorrente da cisão de ala liberal do Partido Conservador. Em 1868, foi criado o novo Partido Liberal, que uniu progressistas e liberais radicais. Em 1870, fundou-se o Partido Republicano. O sistema eleitoral foi disciplinado até 1842 por instruções publicadas em 1824. Em 1846, promulgou-se a primeira lei eleitoral, que vigorou até 1855. Essa lei previa que cada Província constituiria uma circunscrição eleitoral e o candidato a deputado poderia ser votado pelo eleitor domiciliado em qualquer lugar da Província. Esse modelo — observa José Afonso da Silva — viria a ser utilizado, posteriormente, no sistema de representação proporcional. A lei de 19-9-1855 adotou o chamado sistema de círculos (distritos eleitorais), no qual se elegia um representante pelo voto da maioria dos eleitores. Em 1860, foi criado o distrito de três deputados. Em 1875, foi adotada a Lei dos Dois Terços, que estabelecia a possibilidade de o eleitor votar em 2/3 dos candidatos às vagas. Afirmava-se que, assim, remanesceria pelo menos 1/3 das vagas para a minoria. Em 1881, sobreveio a Lei Saraiva, que consagrou ampla reforma eleitoral, com a adoção da eleição direta para deputados. Após a proclamação da República, a Constituição de 1891 consagrou o sufrágio universal, direto e a descoberto, efetivado mediante assinatura do eleitor perante as mesas eleitorais. Esse tipo de eleição “a bico de pena” — diz José Afonso da Silva — “(...) impedia o desenvolvimento da liberdade do voto, sujeitava o voto das camadas dependentes à vontade dos titulares reais dos poderes locais, os coronéis, possibilitava a fraude eleitoral e a falsificação das atas eleitorais”. O sistema eleitoral era majoritário e dividido em distritos. Tal sistema deu ensejo ao surgimento de forças partidárias locais ou partidos regionais. Com a Revolução de 1930, verificou-se uma tentativa de reorganização partidária e formação de importantes grupos de opinião. Surgiu o Partido Comunista Brasileiro e formaram-se grupos que deram ensejo à Aliança Integralista Brasileira. A Constituição de 1934 refletiu as contradições dessas várias forças, tendo no seu processo constituinte a participação não só de grupamentos políticos, mas também das instituições de representação profissional. A Constituição previu que a Câmara dos

Deputados seria composta de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais. O modelo não chegou a ser implementado ante o advento do Golpe de Estado em 10-11-1937. A ditadura Vargas não dependeu de forças partidárias para se consolidar, assentada que estava no poderio das Forças Armadas e das oligarquias estaduais. No ocaso do período ditatorial, Vargas convocou novas eleições parlamentares por meio do Decreto-lei n. 7.586, de 1945, que continha disposições sobre alistamento e processo eleitoral e previa a formação de instituições partidárias. Posteriormente, a estes parlamentares eleitos foram atribuídos poderes constituintes, consoante Lei Constitucional n. 13, de 1945. Surgiram a União Democrática Nacional (UDN), formada por forças de oposição à ditadura, o Partido Social Democrático (PSD), liderado pelos Interventores estaduais do Governo Vargas, e o Partido Trabalhista Brasileiro, incentivado por Getúlio. Outras organizações partidárias formaram-se ou reestruturaram-se, nesse período, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Democrata Cristão (PDC) e o Partido Libertador (PL). A Constituição de 1946 consagrou o sufrágio universal e direto, o voto secreto e assegurou o modelo proporcional para eleição à Câmara dos Deputados de partidos nacionais. Múltiplos fatores contribuíram para a proliferação de legendas partidárias, dentre eles o próprio sistema eleitoral proporcional, a ausência de tradição quanto à instituição de partidos de feição nacional — a despeito da exigência de que tivessem estrutura nacional —, o personalismo na atividade política e o regionalismo. Após a instalação do regime militar, em abril de 1964, foi editada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 4.740, de 15-7-1965), que fixou critérios mais rígidos para criação de novas agremiações. Em 27-10-1965, foi editado o Ato Institucional n. 2, que extinguiu os partidos políticos existentes. O Ato Complementar n. 4, de 20-11-1965, acabou por impor o bipartidarismo no país, fazendo com que as forças políticas se aglutinassem na Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que apoiava o governo, e no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição. A Constituição de 1967 e, posteriormente, a Emenda Constitucional n. 1/69 não alteraram substancialmente o quadro institucional relativo à organização partidária, que continuou a ser restritivo quanto à liberdade de organização partidária. Nas eleições parlamentares de 1974, o partido de oposição logrou obter expressiva vitória nas urnas, elegendo 16 Senadores (das 22 vagas em disputa) e 160 Deputados (das 364 vagas em disputa). Em 1º-7-1976, foi promulgada a chamada Lei Falcão (Lei n. 6.339), que preconizava que “na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário e o local dos comícios”. A Lei n. 6.767, de 1979, extinguiu o modelo bipartidário então existente, dando início à reorganização dos partidos.

Desde a Lei n. 9.096/95, os partidos políticos estão expressamente classificados entre as pessoas jurídicas de Direito Privado (art. 44, V, do CC). Para a sua constituição, inicialmente são registrados no Cartório de Registros Civil das Pessoas Jurídicas e, após adquirirem personalidade jurídica, são registrados no TSE. Gilmar Mendes faz uma ressalva. Embora se afirme o caráter privado do partido sob a Constituição de 1988, é

certo que o seu papel, enquanto instituição que exerce relevante função de mediação entre o povo e o Estado, confere-lhe características especiais e diferenciadas, que não se deixam confundir com uma simples instituição privada. Daí ressaltar-se que o partido é dotado de natureza complexa, que transita entre a esfera puramente privada e a própria esfera pública. Numa democracia em funcionamento e desenvolvimento plenos, afigura-se fundamental que se assegure a democracia interna nos partidos.

As principais proibições impostas aos partidos políticos são receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou manter subordinação a estes e utilização de organização paramilitar (artigo 17, II, CF88). Os partidos políticos devem cumprir seus objetivos de divulgação de ideias e conquista de poder político pelo respeito às regras democráticas e não pela força. Lei 9.096 de 1995, artigo 6.

Mas, em regra, a CF concedeu aos partidos políticos dois grandes princípios em matéria de organização: ampla liberdade e autonomia partidárias. Mas o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a autonomia partidária não se estende a ponto de atingir a autonomia de outro partido, cabendo à lei regular as relações entre dois ou mais deles.

CRIAÇÃO DOS PARTIDOS

1. FUNDAÇÃO

O primeiro passo para a criação de um partido é a reunião de fundação na qual pelo menos 101 eleitores, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados brasileiros, deverão elaborar o programa e o estatuto do partido a ser criado, bem como eleger seus dirigentes nacionais provisórios. Em seguida, deverá ser providenciada a publicação do inteiro teor do programa e do estatuto no Diário Oficial da União.

2. AQUISIÇÃO DE PERSONALIDADE JURÍDICA – REGISTRO CIVIL

O segundo passo é a aquisição da personalidade jurídica com requerimento de registro dirigido ao cartório competente do registro civil das pessoas jurídicas, da capital federal. Esse requerimento deve ser subscrito pelos 101 cidadãos fundadores e deve ser acompanhado de: Cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido; Exemplar do Diário Oficial da União que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto; Relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a zona, seção, município e unidade da Federação, profissão e endereço de residência; e Indicação do nome e função dos dirigentes provisórios e endereço da sede nacional do partido que deve ser na capital federal. Satisfeitas tais exigências, o oficial

do registro civil efetua o registro no livro correspondente e expede uma certidão com a transcrição integral da anotação do registro do partido no cartório.

3. INFORMAÇÃO AOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS.

O terceiro passo é a informação aos Tribunais Regionais Eleitorais, que deve ser feita sob a forma de requerimento, acompanhado da certidão do registro civil e, ainda, conter a formação da comissão provisória ou nomes das pessoas responsáveis pelo partido no respectivo Estado. Essas pessoas se incumbirão de providenciar as listas ou formulários de assinaturas do apoio mínimo.

4. APOIO MÍNIMO.

O quarto passo é a obtenção do apoio mínimo que deve ser realizado por meio da coleta de assinaturas dos eleitores em listas ou formulários organizados pelo partido para cada zona eleitoral. O número total das assinaturas deve corresponder a, pelo menos, 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3, ou mais, dos estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que votou em cada um deles. Aqui há uma informação importante. Essa exigência veda a formação de partidos regionais – só se admitem partidos nacionais.

5. REGISTRO NO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL.

Após obtido o apoio mínimo e constituídos, definitivamente, os órgãos de direção municipal e estadual (também denominado regional), o presidente do órgão estadual solicitará o registro no respectivo tribunal regional, por meio de requerimento, o qual deverá estar acompanhado de:

A. Exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no cartório competente;

B. Certidão de inteiro teor do registro do partido no cartório civil;

C. Certidões fornecidas pelos cartórios eleitorais que comprovem ter o partido político em formação obtido, no respectivo estado, o apoio mínimo de eleitores;

D. Prova da constituição definitiva dos órgãos de direção regional e municipais, com a designação de seus dirigentes, de acordo com o estatuto.

6. REGISTRO NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.

Registrados os órgãos de direção regional em, pelo menos, 1/3 dos estados brasileiros, o presidente nacional do partido solicitará ao Tribunal Superior Eleitoral o registro do estatuto partidário e do respectivo órgão de direção nacional. Esse pedido deverá ser acompanhado dos seguintes documentos:

A. Exemplar autenticado do inteiro teor do programa e estatuto partidário, inscritos no registro civil da capital federal;

B. Certidão de inteiro teor do registro do partido político no cartório civil das pessoas jurídicas;

C. Certidões expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais que comprovem ter o partido obtido, em cada estado, apoio mínimo de eleitores; e

D. Prova da constituição definitiva do órgão de direção nacional, com a designação de seus dirigentes.

É necessário ressaltar que só após o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral é que o partido pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário, ter acesso gratuito ao rádio e à televisão e ter assegurada a exclusividade de sua denominação, sigla e símbolos.

AUTONOMIA PARTIDÁRIA

A Constituição de 1988, artigo 17, § 1. assegura aos próprios partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Obrigatórias são apenas a previsão de normas de fidelidade e disciplina partidária, ou seja, de respeito ao programa do partido político e às decisões dos seus órgãos dirigentes. Sanções podem ser estabelecidas, desde a advertência até a exclusão. O que CF88 veda, e aí seria inconstitucional, é que o partido político determine a suspensão e perda de mandato, o que só pode ocorrer nas hipóteses estudadas anteriormente, que são as hipóteses expressas do artigo 15 – normas restritivas de direito que não podem ser ampliadas.

ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

Existem três grandes modelos de organização partidária:

1. UNIPARTIDARISMO: onde há um sistema de partido único. Próprio de regimes autoritários em que só se aceita a existência de um único partido que divulgue as ideias do grupo político dominante. Exemplos: União Soviética de 1917 a 1991 (Revolução Russa ou Bolchevique), Itália de 1922 a 1943 (Fascismo de Benito

Mussolini), Alemanha 1933 a 1945 (Nazismo de Adolf Hitler), Portugal de 1929 a 1974 (Salazarismo), Espanha de 1937 a 1975 (Franquismo – Francisco Franco) etc.

2. BIPARTIDARISMO: sistema de dois grandes partidos que se alternam no poder. Predominante na Inglaterra (Partidos Trabalhista e Conservador) e EUA (Partidos Democrata e Republicano). Nesses países até existem outros partidos, mas com pouca projeção política, insuficiente para conquistar espaço político importante. Durante o regime militar tentou-se implantar no Brasil, sem êxito, de forma autoritária e artificial, através da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro), atual PMDB. O pluripartidarismo foi restabelecido em 1979 como visto no histórico acima.

3. PLURIPARTIDARISMO OU MULTIPARTIDARISMO: sistema de diversos partidos políticos representativos de todas as correntes de opinião da sociedade. É a forma de organização política adotada pelo Brasil – artigo 1.º V, CF88.

FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS

No Brasil, adotou-se um modelo de financiamento de partidos que contempla a transferência de recursos públicos e a utilização de recursos privados. Os recursos públicos são repassados mediante utilização do Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), previsto na Lei n. 9.096/95. O modelo de financiamento dos partidos admite também a doação privada efetivada por pessoas físicas ou jurídicas, sem que se assegure qualquer benefício fiscal. A doação há de ser efetuada e registrada de forma nominal, independentemente do seu valor.

A atual Lei dos Partidos Políticos não só ampliou as fontes de financiamento partidário como também tornou mais ampla a lista das fontes vedadas (art. 31 da Lei n. 9.096/95). A lei em vigor cuidou de estabelecer regras para a aplicação dos recursos provenientes do Fundo Partidário (art. 44 da Lei n. 9.096/95). Além das despesas corriqueiras dos partidos com propaganda, alistamento, campanha, manutenção das sedes, pagamento de pessoal e de outros serviços, a lei determina que, no mínimo, 20% do total recebido seja aplicado na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa, de doutrinação e educação política. Os partidos devem prestar contas, anualmente, à Justiça Eleitoral, na forma estabelecida pela Lei n. 9.096/95 e por resolução do TSE. A não prestação de contas ou a sua desaprovação total ou parcial enseja a suspensão de cotas do Fundo Partidário (art. 37 da Lei n. 9.096/95)¹⁶¹. Além

disso, o partido fica sujeito ao cancelamento de seu registro civil e de seu estatuto pelo TSE (art. 28, III, da Lei n. 9.096/95).

PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE OS PARTIDOS POLÍTICOS

O princípio da igualdade entre os partidos políticos é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no complexo processo democrático. Impõe-se, por isso, uma neutralidade do Estado em face das instituições partidárias, exigência essa que se revela tão importante quanto difícil de ser implementada. A importância do princípio da igualdade está em que sem a sua observância não haverá possibilidade de se estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático. A dificuldade está tanto nos aspectos jurídicos quanto nos aspectos fáticos. Quanto aos aspectos jurídicos, ela reside na diferenciação acentuada do objeto envolvido como consequência das próprias diferenças de uma sociedade livre e aberta.

Abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, as atividades dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos tornar-se algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático.

ACESSO AO RÁDIO E À TELEVISÃO

A Constituição consagrou o direito de acesso dos partidos ao rádio e à televisão, na forma da lei (art. 17, § 3º).

A matéria estava disciplinada na Lei n. 9.096/95 (art. 13 c/c os arts. 48 e 49), mas o Supremo Tribunal Federal entendeu que tais regras violavam o princípio da igualdade de chances, tendo em vista o tratamento demasiado restritivo aos partidos que não atingissem os percentuais de votação da “cláusula de barreira” (art. 13).

O acesso ao rádio e à televisão pelos partidos políticos é subsidiado integralmente pela União, tal como estabelece o art. 52, parágrafo único, da Lei n. 9.096/95, que assegura que “as emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto em lei”. Trata-se, como se vê, de um mecanismo de financiamento público das campanhas eleitorais.

COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NO SISTEMA PROPORCIONAL

Gilmar Mendes apresenta as dificuldades oriundas das coligações entre partidos políticos para acessar os cargos políticos no sistema proporcional (utilizado nas eleições para os cargos de deputado federal, deputado estadual, deputado distrital (DF) e vereador). Para ele, a formação de coligações entre partidos políticos para disputa de eleições é uma das características marcantes do sistema proporcional brasileiro. Conhecidas também como alianças eleitorais — termo utilizado pelo Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164/50) —, as coligações representam o fenômeno da associação de listas partidárias para a disputa eleitoral. As coligações diferenciam-se, assim, das *coalizões* parlamentares, as quais constituem alianças entre partidos, *após o pleito eleitoral*, para fins de sustentação ou oposição ao governo no decorrer do processo legislativo.

Hoje sua disciplina é constitucional (não apenas legal). Com o advento da Emenda Constitucional n. 52/2006, as coligações ganharam assento constitucional, especificamente no § 1º do art. 17, o qual possui o seguinte teor:

“Art. 17. (...) § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

Mas as coligações no Brasil se aproximam do que Duverger convencionou denominar “alianças efêmeras”. As alianças efêmeras, segundo esse autor, são constituídas com fins estrategicamente eleitoreiros, que se desfazem tão logo se encerram as eleições. Dessa forma, elas se distinguem nitidamente das “alianças duradouras”, que conformam verdadeiros “superpartidos” destinados a exercer posições parlamentares por vários anos.

Assim, a possibilidade de formação, na mesma eleição, de coligações para os pleitos majoritário e proporcional, torna-se fator fundamental dentro das estratégias políticas dos partidos políticos de grande porte. E a legislação brasileira favorece essa formação conjunta de coligações como estratégia dos partidos políticos dominantes. Como visto, o art. 6º da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) dispõe que “é facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de

uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário”. Muitas vezes, a formação de coligações, em vez de favorecer os partidos pequenos, os quais de outra forma não conseguiriam atingir o quociente eleitoral e conquistar cadeiras no parlamento, acaba criando condições propícias para a proliferação de partidos cuja única finalidade é a participação em coligações para favorecimento de grandes partidos em pleitos majoritários. É bem provável que estejam equivocados, nesse sentido, aqueles que tratam as coligações no sistema proporcional como uma proteção das minorias políticas.

Em verdade, as coligações proporcionais, em vez de funcionarem como um genuíno mecanismo de estratégia racional dos partidos minoritários para alcançar o quociente eleitoral, acabam transformando esses partidos de menor expressão em “legendas de aluguel” para os partidos politicamente dominantes. O resultado é a proliferação dos partidos criados com o único objetivo eleitoreiro de participar de coligações em apoio aos partidos majoritários, sem qualquer ideologia marcante ou conteúdo programático definido.

VII. FIDELIDADE PARTIDÁRIA

É um instituto que caminha ao lado da impossibilidade da candidatura avulsa. A Constituição de 1988 ao estabelecer a estrutura formal de acessibilidade aos cargos políticos, determina no Artigo 14, §3º, algumas das chamadas *condições de elegibilidade*, dentre elas a da *filiação partidária*. Diante de tal requisito, se diz que há no Brasil o monopólio absoluto das candidaturas por parte das agremiações político-partidárias, não sendo admitidas as chamadas *candidaturas avulsas*. Assim, se o cidadão almeja ocupar um cargo eletivo, deverá se filiar a um partido político, mediante o atendimento das regras específicas estabelecidas em sede constitucional e legal. Dotou-se assim o partido político do papel de veículo indispensável na condução de um cidadão comum à ocupação de cargo eletivo, pois somente através de tais instituições é possível ascender a cargos eletivos.

A partir da origem da palavra (do latim *fideltas*) é o atributo ou a qualidade de quem ou do que é fiel (do latim *fidelis*), para significar quem ou o que conserva, mantém ou preserva suas características originais, ou quem ou o que se mantém fiel à referência. São os atributos da lealdade, sinceridade, firmeza, segurança, retidão, honestidade.

José Afonso da Silva, considera fidelidade partidária como uma espécie de disciplina partidária. A disciplina não há de entender-se como obediência cega aos ditames dos órgãos partidários, mas respeito e acatamento do programa e objetivos do partido às regras de seu estatuto, cumprimento de seus deveres e probidade no exercício de mandados ou funções partidárias e num partido de estrutura interna democrática. Por disciplina, compreende a aceitação das decisões discutidas e tomadas pela maioria de seus filiados. O Ato indisciplinar mais sério é o da infidelidade partidária, que se manifesta de dois modos: a) oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido; b) apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outra agremiação. Trata-se do ato político daquele que não observa as diretrizes partidárias da sua agremiação ou abandona o partido político sem justificativa.

O art. 17, § 1º, da Constituição dispõe que os estatutos dos partidos políticos devem estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. A matéria está disciplinada nos arts. 23 a 26 da Lei n. 9.096/95.

Para Gilmar Mendes, no contexto de uma democracia partidária e do sistema eleitoral proporcional, o valor constitucional da fidelidade partidária tem uma densidade ainda maior. O modelo de democracia representativa adotado pela Constituição qualifica o mandato como eminentemente representativo da vontade popular (deputados) e dos entes federativos (senadores). Assim, o art. 45 da Constituição dispõe que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo”, e o art. 46 estabelece que “o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal”.

O art. 45 estabelece que a representação popular é obtida por meio do sistema eleitoral de caráter proporcional, concebendo uma verdadeira democracia partidária. No sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil, os partidos políticos detêm um monopólio absoluto das candidaturas. A filiação partidária, no sistema político delineado na Constituição, constitui uma condição de elegibilidade, como prescreve o art. 14, § 3º, V. Nesse sentido, o art. 87 do Código Eleitoral é enfático ao determinar que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”. E a Lei n. 9.096/95, em seu art. 18, dispõe que, “para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos 1 (um) ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais”.

Se considerarmos a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, parece certo que a permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato.

Assim, ressalvadas situações específicas decorrentes de ruptura de compromissos programáticos por parte da agremiação, perseguição política ou outra situação de igual significado, o abandono da legenda deve dar ensejo à extinção do mandato. Os mandatos pertenceriam, assim, aos partidos políticos. As vagas conquistadas no sistema eleitoral proporcional pertenceriam às legendas. Esta é uma regra que parece decorrer da própria lógica do regime de democracia representativa e partidária vigente em nosso país.

Embora haja entendimento diverso. Para Auro Augusto Caliman, não obstante estar a fidelidade partidária prevista em preceptivo constitucional que dispõe sobre partidos políticos (art. 17, § 1º), ela não foi incluída expressamente pelo constituinte originário, nem pelo revisional ou pelo derivado, nos dispositivos constitucionais que disciplinam a perda do mandato parlamentar (arts. 55 e 56), de modo a erigi-la como hipótese punitiva conducente à extinção ou à cassação do mandato representativo. Esta, por ora, parece ser a certeza jurídica, até que seja, eventualmente, incluída a infidelidade partidária no rol de hipóteses de perda de mandato, como, aliás, foi proposto, mas sem que tivesse havido aprovação no processo constituinte de 1998 e no revisional de 1993. Também Alexandre de Moraes que, por se tratar de norma constitucional expressa e exaustiva, não pode o Poder Judiciário – seja ele o Eleitoral ou não – atuar como legislador positivo, substituindo o Poder Legislativo, de forma a criar um novo texto legal.

Mas é preciso ter em mente que a fidelidade partidária condiciona o próprio funcionamento da democracia, ao impor normas de preservação dos vínculos políticos e ideológicos entre eleitores, eleitos e partidos, tal como definidos no momento do exercício do direito fundamental do sufrágio. Trata-se, portanto, de garantia fundamental da vontade do eleitor. O “transfuguismo” ou, na linguagem vulgar, o troca-troca partidário, contamina todo o processo democrático e corrompe o funcionamento parlamentar dos partidos, com repercussões negativas sobre o exercício do direito de oposição, um direito fundamental dos partidos políticos.

O mandato eletivo, não pertence ao candidato eleito, que não é detentor de parcela da soberania popular e não pode edificá-la em propriedade sua. O poder que do povo advém pelo sufrágio universal não pode ser apropriado de forma privatística. O candidato precisa do partido para concorrer, pois permanece a filiação partidária como condição de elegibilidade, não sendo possível uma candidatura autônoma, sem partido.

O partido opera como liame entre o candidato e o eleitor, sinalizando a este que aquele cumprirá as diretrizes programáticas da agremiação. Natural que haja a perda do direito ao exercício do mandato quando o eleito se afastar do compromisso assumido, deixando a sua agremiação política, abandonando a diretriz programática a que empenhou fidelidade.

E isto está sedimentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o que constitui um marco na história republicana do Brasil no sentido da consolidação da democracia e da efetivação dos direitos políticos fundamentais. O maior beneficiado dessa decisão, sem sombra de dúvida, é o cidadão-eleitor, que terá maior segurança quanto à firmeza da opção partidária feita.

BIBLIOGRAFIA:

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. BRASIL.

BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005.

CÂNDIDO, Joel José. *Inelegibilidades no Direito brasileiro*. Bauru: Edipro, 1999.

DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos* trad. de Julieta Campos e Enrique González Pedrero, México: Fondo de Cultura Económica, 1957

JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

LENZA, Pedro. DIREITO CONSTITUCIONAL ESQUEMATIZADO. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco, Paulo Gustavo. CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2002

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. Niterói: Impetus, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.7

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948.