



**“DIREITO ELEITORAL COMPARADO – UM ESBOÇO DOS
MODELOS BRASILEIRO, PORTUGUÊS E BRITÂNICO”**

**MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
ANO LECTIVO – 2010/2011**



FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

**MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
ANO LECTIVO – 2010/2011**

**“DIREITO ELEITORAL COMPARADO – UM ESBOÇO DOS
MODELOS BRASILEIRO, PORTUGUÊS E BRITÂNICO”**

**Dissertação de Mestrado apresentado pelo
discente Daniel Perrelli Lança, no âmbito
do Mestrado em Direito Constitucional
pela Universidade de Lisboa, sob
orientação do Professor Doutor Jorge
Miranda.**

RESUMO

O presente trabalho tem o condão de analisar, de maneira didática e pragmática, os modelos jurídico-políticos dos Estados do Brasil, Portugal e Reino Unido, tanto em relação à construção histórica da democracia e luta pelo sufrágio a uma teoria geral do Direito Eleitoral nestes três países. Ainda, far-se-á extensa análise comparativa dos três modelos em relação a dez tópicos de direito eleitoral a serem comparados aos três sistemas, a saber, a *capacidade eleitoral ativa e recenseamento eleitoral*; *capacidade eleitoral passiva*; *sistemas eleitorais*; *partidos políticos*; *organização judiciária e administração eleitoral*; *processo eleitoral*; *financiamento de campanhas e prestação de contas*; *propaganda eleitoral*; *contencioso eleitoral*; e *ilícitos eleitorais*. Por fim, far-se-á análise crítica, evidentemente, fruto das comparações entre os três sistemas nestes dez tópicos de direito eleitoral.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Eleitoral. Brasil. Portugal. Reino Unido. Direito Eleitoral.

*Aos alunos da Ciência Jurídica no
Brasil, com votos de estima.*

ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral

AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

AIRC – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

CPC – Código de Processo Civil brasileiro

CE – Código Eleitoral brasileiro

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídica

CPP – Código Penal Português

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DF – Distrito Federal

DJE – Diário da Justiça Eletrônico

ECFP – Entidade de Contas e Financiamentos Políticos

g.n – Grifo nosso

INE – Instituto Nacional de Estatística

LEAR – Lei Eleitoral para a Assembleia da República

LEPR – Lei Eleitoral do Presidente da República

LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos

LC – Lei Complementar

LTC – Lei do Tribunal Constitucional

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério Público, Medida Provisória ou *Member of Parliament*.

MPE – Ministério Público Eleitoral

MS – Mandado de Segurança

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

RCED – Recurso contra Expedição de Diploma

RE – Recurso Extraordinário (STF)

RTJ – Revista Trimestral de Jurisprudência (DF)

STAPE – Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STM – Superior Tribunal Militar

TJ – Tribunal de Justiça

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TRF – Tribunal Regional Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I - DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O DIREITO DE SUFRÁGIO NO BRASIL, EM PORTUGAL E NO REINO UNIDO.	15
I.1.1 - DA DEMOCRACIA ATENIENSE À DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	15
I.2 - SUFRÁGIO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	18
I.3 - EXPANSÃO E LUTA PELO SUFRÁGIO	20
I.3.1 - <i>No Brasil</i>	20
I.3.2 - <i>Em Portugal</i>	22
I.3.3 - <i>No Reino Unido</i>	23
CAPÍTULO II - CONCEITOS INATOS À DEMOCRACIA ELEITORAL.....	25
II.1 - ELEIÇÕES, VOTO, ESCRUTÍNIO E SUFRÁGIO	25
II.2 - SUFRÁGIO: NATUREZA JURÍDICA E TIPOLOGIAS	26
II.3 - O ATO ELEITORAL	31
II.3.1 - <i>Da obrigatoriedade</i>	31
II.3.2 - <i>Da validade</i>	33
CAPÍTULO III - TEORIA GERAL DO DIREITO ELEITORAL.....	36
III.1 - CONCEITO DE DIREITO ELEITORAL	36
III.2 - AUTONOMIA DO DIREITO ELEITORAL	37
III.3 - FONTES DO DIREITO ELEITORAL	40
III.4 - PRINCÍPIOS DE DIREITO ELEITORAL	43
III.4.1 - <i>Princípio da Universalidade</i>	44
III.4.2 - <i>Princípio da Liberdade</i>	44
III.4.3 - <i>Princípio da Igualdade</i>	46
III.4.4 - <i>Princípio da Periodicidade</i>	47
III.4.5 - <i>Princípio da Pluralismo Político</i>	47
III.4.6 - <i>Princípio da Pluripartidarismo</i>	48
CAPÍTULO IV - BREVE ESBOÇO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL - BRASIL, PORTUGAL E REINO UNIDO.....	49
IV.1 - BREVE ESBOÇO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	49
IV.2 - BREVE ESBOÇO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS.....	55
IV.3 - BREVE ESBOÇO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRITÂNICO	60

CAPÍTULO V - TÓPICOS DE DIREITO ELEITORAL COMPARADO.....	66
V.1 - CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA E RECENSEAMENTO ELEITORAL	66
§ Brasil	
§ Portugal	
§ Reino Unido	
V.2 - CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA.....	75
§ Brasil	
§ Portugal	
§ Reino Unido	
V.3 - SISTEMAS ELEITORAIS	86
§ Brasil	
§ Portugal	
§ Reino Unido	
V.4 - PARTIDOS POLÍTICOS.....	97
§ Brasil	
§ Portugal	
§ Reino Unido	
V.5 - ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL.....	108
§ Brasil	
§ Portugal	
§ Reino Unido	
V.6 - PROCESSO ELEITORAL.....	122
§ Brasil	
§ Portugal	
§ Reino Unido	
V.7 - FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E PRESTAÇÃO DE CONTAS	134
§ Brasil	
§ Portugal	
§ Reino Unido	
V.8 - PROPAGANDA ELEITORAL.....	146
§ Portugal	
§ Reino Unido	
§ Brasil	
V.9 - CONTENCIOSO ELEITORAL	158
§ Brasil	
§ Portugal	
§ Reino Unido	
V.10 - ILÍCITOS ELEITORAIS.....	175
§ Brasil	
§ Portugal	
§ Reino Unido	
CAPÍTULO VI - ANÁLISE CRÍTICA COMPARATIVA DOS MODELOS - NOVOS TEMAS, PROBLEMÁTICAS E PERSPECTIVAS.....	193
CONCLUSÃO.	210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	212

INTRODUÇÃO

Os estudos concernentes à *Teoria da Democracia* são – de certa forma, desde longa data, sempre foram – essenciais à boa desenvoltura dos processos de cidadania e da construção de um projeto de Estado que efetivamente se vê governado pelo povo ¹ e para o povo ², de acordo com as máximas da *política representativa* inauguradas pelos grandes filósofos a partir do século XVIII ³.

Tais ideias políticas aprouveram por vigorar, até os dias de hoje, diversificando em ramos vários das ciências sociais aplicadas, embora com diferenças teóricas significativas, tanto no campo da objetividade sistêmica quanto da subjetividade doutrinária clássica.

Quando se diz respeito à *Teoria da Democracia*, a se levar em conta os principais doutrinadores modernos e alguns antigos tidos – até os dias atuais – como marcos fundamentais, é nítida e evidente a força das correntes acadêmicas especialmente vinculadas à *Ciência Política* e à *Sociologia, Antropologia e Geografia Política* ⁴. Tais ramos procuram sobretudo estudar e analisar os comportamentos políticos dos cidadãos – sujeitos com capacidade ativa dos direitos políticos e vetor finalístico tanto das campanhas eleitorais quanto, em fase posterior, das ações próprias governamentais.

Ainda, nesse campo do conhecimento, à *Sociologia Eleitoral*, imprescindível aos

¹ Faz-se uso à nomenclatura *povo*, ao invés de outras, tais quais, v.g., aos de *população* ou de *cidadãos*, por um caráter eminentemente didático; há entretanto, doutrinadores que desassemelham os institutos, diferenciando as nomenclaturas. Cfr., dentre outros, FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: DelRey, 2007, p. 23.

² Referência à máxima, mundialmente conhecida no discurso do ex-Presidente dos Estados Unidos da América, Abraham Lincoln, que se referia a um “*governo do povo, pelo povo e para o povo*” (“*government of the people, by the people and for the people shall not persih form the earth...*” in BASLER, Roy P. “The Gettysburg Adress”. **Collected works of Abraham Lincoln**. Abraham Lincoln Association, 1953.) – frase essa que representa, em certo modo, a própria democracia, na medida em que esta se apresenta naturalmente como uma proposta de organização política pautada na representatividade e da titularidade do poder *no povo*. Cfr., ainda, v.g., artigo 1º, parágrafo único, da CRFB.

³ Cfr., dentre tantos, os trabalhos de SIEYÈS, Emmanuel. **Qu'est-ce que le tiers État?** Paris: Presses Universitaires de France, 1982; MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Abril Cultural, 1979; TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Vol. II. Trad. Neil Ribeiro da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia. EDUSPE (São Paulo), 1977.

⁴ Cfr., entre tantos autores, brasileiros e portugueses, BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005; WEFOR, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro. Idéias e personagens**. São Paulo: Ática, 2006; MERQUIOR, José Guilherme. **Liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991; SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2002; AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006; FREIRE, André. **Modelos de comportamento eleitoral**. Oeiras: Celta Editora, 2001; FREIRE, André; CARVALHAIS, Isabel Estrada; VIEGAS, José Manuel Leite; PALMEIRA, José. **Cidadãos, Parlamentos e Representação Política in Portuguese Journal of Political Science and International Relations**. Núm. 5. Lisboa, Ed. NICPRI - Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais, Centro FCT, 2010; LOPES, Fernando Farelo; FREIRE, André. **Partidos políticos e Sistemas eleitorais – uma introdução**. Oeiras: Celta Editora, 2002; FREIRE, André; VIEGAS, José Manuel Leite (Org.). **Representação Política – o caso português em perspectiva comparada**. Lisboa: Sextante Editora: 2009; PINTO, Antônio Costa; FREIRE, André (Org). **Elites, Sociedade e Mudança Política**. Oeiras: Celta Editora, 2003.

estudos do próprio Direito Eleitoral ⁵, cabe as análises quanto a pesquisas políticas; preferências dos eleitores; comportamento político, tanto dos capacitários ativos (vale dizer, dos candidatos) quanto dos passivos (a saber, dos eleitores); formação de opinião; técnicas de manipulação; estratégias de marketing político, dentre outros.

Por certo, as pesquisas, publicações e avanços acadêmicos atinentes à teoria democrática têm tido resultados surpreendentes, tanto no Brasil quanto em Portugal e no Reino Unido, no âmbito sobretudo da Ciência Política.

Todavia, quando se procuram estudos de análise de *Teoria da Democracia* no âmbito jurídico, verifica-se um déficit acentuado do ponto de vista acadêmico. Talvez em parte por culpa dos próprios juristas, em parte pela própria dificuldade intrínseca em demandar tempo e estudo para questões teórico-jurídicas que sobrevivem sobretudo pelo constante dinamismo do Direito Eleitoral, cuja *pragmaticidade* que lhe é peculiar tenda ao sobrepujo dos ensinamentos teóricos para a dominação do aprimoramento doutrinário prático-jurídico.

Assim, caberia à doutrina, no ato de debruçar-se sobre a *teoria democrática* no âmbito das questões jurídicas, discorrer, de maneira inovadora e científica, a respeito do Direito Eleitoral, e sobretudo quanto à construção doutrinária de uma *Teoria Geral do Direito Eleitoral*, generalizadamente ínfima ou inexistente nos manuais de direito eleitoral brasileiros ⁶.

Caberia à *Teoria Geral do Direito Eleitoral* dedicar-se, nas palavras de JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO ⁷, aos “pontos gerais inerentes à sistemática eleitoral”, e que recaí, entre outros temas, em conceitos a ela intrínsecos, bem como os de *sufrágio, voto, eleição e escrutínio*; a velar-se pela *natureza jurídica* de cada um de seus institutos; pela narrativa histórica e ganho social com os mecanismos teóricos provenientes da

⁵ Como denota, dentre tantos, BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 526.

⁶ No caso brasileiro, pouco ou nada discorrem sobre essa matéria os vários eleitoralistas; seja porque se trata de temas a que não merecem o devido cuidado e respeito; seja porque o Direito Eleitoral, no Brasil, é intensamente dinâmico e suas peculiaridades e idiosincrasias são tantas que acabam por merecer mais atenção aos detalhes teóricos de uma *Teoria Geral do Direito Eleitoral*. No caso português, não há de se aplicar o que fora dito quanto à doutrina brasileira. A uma porque não há manuais de direito eleitoral lusitano, haja vista que a doutrina lusa não considera o direito eleitoral como um ramo autônomo do Direito, como veremos no ponto III.2. A duas, porque os principais constitucionalistas portugueses (que tratam, por sua vez, do direito eleitoral lusitano), nomeadamente, JORGE MIRANDA e GOMES CANOTILHO, fazem questão de tratar dos assuntos nesse tópico pertinentes com eficaz atenção e preparo.

⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 487. Segundo o publicista brasileiro, “no tratamento dado à sistemática das eleições, ressalta pontos significativos como: pluralidade de intervenientes; identidade de posições jurídicas dessas pessoas; diversidade de funções dessas pessoas intervenientes na eleição (os eleitores, a pessoa eleita, o titular do cargo ou do órgão); Manifestação de vontade individualizada de cada uma dessas pessoas; apuramento de um resultado final ou vontade comum; decorrente da pluralidade de expressões de vontade; revelação externa da pluralidade de manifestações individuais ou votos.” *in* BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 487.

política representativa; pela discussão da *autonomia* do Direito Eleitoral; pelas *fontes* inerentes de Direito Eleitoral; pelos *princípios gerais* inatos ao Direito Eleitoral; pelo conceito e a natureza jurídica da representação política; pela persecução do ato eleitoral *per se*, analisando-se a situação jurídica de cada particularidade, como no caso dos votos nulos e em branco, *v.g.*, e suas necessária consequências jurídicas à vida governamental e do parlamento no momento pós-eleitoral. Há, ainda, outros temas, também importantes ao estudo da *Teoria Geral do Direito Eleitoral*, com enfoque tão qual importantes, seguindo a maestria do professor lusitano JORGE MIRANDA ⁸.

Ainda, sob o prisma do *Direito Eleitoral* em si, valeria o enfoque nos temas tradicionais a ele estabelecidos, tais como a capacidade eleitoral passiva (candidaturas); capacidade eleitoral ativa (cidadania e direito de sufrágio); recenseamento (ou alistamento, no léxico brasileiro) eleitoral; sistemas eleitorais; partidos políticos; organização judiciária eleitoral; administração eleitoral; financiamento de campanhas e prestação de contas; propaganda eleitoral; ilícitos eleitorais, sejam eles crimes e contra-ordenações (ou contravenções penais, no léxico brasileiro); contencioso eleitoral e procedimentos dos processos eleitorais nos tribunais etc. ⁹.

Vale ressaltar que, no Brasil, a doutrina eleitoralista tem crescido ao longo dos últimos anos, especialmente quanto à *quantidade* de livros publicados, muito talvez pela importância crescente que o Direito Eleitoral vem ganhando. Entretanto, pouco se têm acrescentado, dentre a doutrina, *qualitativamente* – fala-se mais do mesmo, seguindo as mudanças que vêm, tanto de novos diplomas legais quanto de novos entendimentos das cortes eleitorais. As grandes inovações jurídicas têm surgido, em grande medida, por parte do Congresso Nacional, que cria novas regras eleitorais praticamente a cada novo pleito ¹⁰; e, por arrastamento, pelo acompanhamento da jurisprudência eleitoralista brasileira, tanto nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo próprio Supremo Tribunal Federal (STF).

Dentre os doutrinadores brasileiros, tanto eleitoralistas quanto constitucionalistas que

⁸ O mestre lusitano Jorge Miranda sugere, ainda, alguns temas que encaixariam dentro da perspectiva de uma *Teoria Geral do Direito Eleitoral*, tais como “o direito eleitoral político comum; o direito eleitoral subjetivo ou normas relativas a direitos e deveres eleitorais dos cidadãos (sentido e natureza do sufrágio); titularidade do sufrágio ou capacidade eleitoral ativa; a regulamentação do sufrágio; exercício do sufrágio; capacidade eleitoral passiva; direito eleitoral objetivo ou normas relativas à organização e ao processo eleitoral; normas sobre campanhas eleitorais” etc. *in* BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in* **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 486.

⁹ Temas estes que serão tratados, um por um, na análise comparada dos modelos brasileiro, português e britânico mais à frente.

¹⁰ Muito embora a Constituição da República do Brasil (CRFB), promulgada em 5 de outubro de 1988, tenha prescrito expressamente, em seu artigo 16, que “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”, com o devido intuito de vedar alterações bruscas e constantes na lei eleitoral, percebe-se, na prática, que têm-se havido constantes alterações. Claro, todas elas têm obedecido ao ditame constitucional do *princípio da anterioridade*, sob pena de ter sua entrada em vigor negada pelo STF, como ocorreu com a Lei Complementar nº. 135, de 4 de Junho de 2010, também chamada de “Lei da Ficha Limpa”, que alterava aspectos de inelegibilidade, e que por não obedecer ao princípio da anterioridade teve sua vigência negada para as eleições de 2010 pelo Excelso Pretório brasileiro. Mas outras diversas leis eleitorais vieram nos últimos anos, tais como, *v.g.*, a Minireforma Eleitoral de 2010 (Lei Federal nº. 12.034/09).

tratam do assunto, ressalta-se, num primeiro momento os segundos, que, tais como, v.g., RAUL MACHADO HORTA ¹¹, JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO ¹² e JOSÉ AFONSO DA SILVA ¹³, abordam temas eleitorais nas searas dos *Direitos Políticos* e dos *Direitos de Cidadania*, abrangendo temas como o direito de sufrágio; o corpo eleitoral; os eleitos e o mandato político; os sistemas eleitorais; o procedimento eleitoral; os direitos políticos negativos; inelegibilidades; partidos políticos etc. Vale notar que estes, como notórios constitucionalistas, também tratavam destes temas por serem estes de natureza, obviamente, jurídico-constitucionais, e portanto insertos num grande visor constitucionalizado sobre os direitos políticos (direito eleitoral).

Acerca dos estudos em direito eleitoral e dos eleitoralistas brasileiros, vale um breve ressaltar aos trabalhos de PINTO FERREIRA, que além de debruçar-se sobre os “*Comentários à Constituição Brasileira*” e um manual de Direito Constitucional ¹⁴, também escreveu uma série de manuais de direito eleitoral, na década de setenta ¹⁵; e de FÁVILA RIBEIRO, eleitoralista que com alguma vanguarda ofereceu estudos sobre temas como o conceito, fontes, objeto e importância dos estudos em direito eleitoral; poder representativo; organização eleitoral; Ministério Público na justiça eleitoral; capacidade, alistamento e propaganda eleitoral; partidos políticos; apuração, recursos e crimes eleitorais, entre outros vários tópicos ¹⁶. Isto sem mencionar nomes tradicionais do direito eleitoral brasileiro, que desde os trabalhos de SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA ¹⁷ – autor pioneiro neste assunto na doutrina brasileira, cujo livro *Manual do Cidadão em um Governo Representativo* foi o primeiro a tratar de um “Poder Eleitoral”, ainda na vigência da Constituição de 1824 – tem trabalhado, lenta e constantemente. Dentre os eleitoralistas modernos, podem-se ressaltar os trabalhos de, v.g., ADRIANO SOARES DA COSTA ¹⁸ e JOSÉ JAIRO GOMES ¹⁹, além de outros tantos não menos importantes ²⁰.

¹¹ Cfr. HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2010.

¹² Cfr. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 477-530; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito Processual Constitucional – Aspectos Contemporâneos**. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

¹³ Cfr. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 344-411.

¹⁴ PINTO FERREIRA, Luiz. **Comentários à Constituição Brasileira**. Arts. 1º a 21. Vol. I. São Paulo: Saraiva, 1989; **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

¹⁵ PINTO FERREIRA. **Manual prático do Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 1973; **Código Eleitoral Comentado**. Série: Legislação Comentada. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976; **Direito Eleitoral Comentado**. São Paulo: Saraiva, 1990; **Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos** (Lei nº. 5682, de 21-7-1971, atualizada pela Lei nº. 8247, de 23-10-1991). São Paulo: Saraiva, 1992.

¹⁶ FÁVILA RIBEIRO. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1976.

¹⁷ FERREIRA, Silvestre Pinheiro. **Manual do Cidadão em um Governo Democrático**. Vols. I, II e III. Paris, 1834. Edição fac-símile - Brasília: Editora do Senado Federal, 1997.

¹⁸ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

¹⁹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey: 2010.

²⁰ Crf., dentre tantos, RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8ª ed., rev., amp., e atual. com comentários à Resolução do TSE 22.610/2007. Niterói: Editora Impetus, 2008; VELOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 2ª ed. São Paulo, Saraiva: 2010; COSTA, José Rubens. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004; CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do Direito Eleitoral**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010; SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral de acordo com a Lei nº. 11.300/10**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006; SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

Quanto à doutrina portuguesa, é de se ressaltar fenômeno quase oposto ao movimento brasileiro, este demasiado expansionista e pouco qualitativo nas inovações acadêmicas. Isto, em parte, porquanto o Direito Eleitoral não é considerado como um ramo autônomo do Direito, mas tão somente parte do Direito Constitucional ²¹. Aliado a isso, percebe-se uma pouca dinamicidade das matérias eleitorais nas cortes lusitanas ²², especialmente se confrontadas com o vultoso caso brasileiro. Assim, vê-se que não se encontram “manuais” de direito eleitoral no direito lusitano; estas matérias são tratadas, em grande parte, nos livros de Direito Constitucional ²³, com grande ênfase aos mestres lusos JORGE MIRANDA e GOMES CANOTILHO; e, em alguma medida, em artigos científicos e capítulos de livros esparsos ²⁴.

Relativamente à doutrina britânica, não se prende ao certo a quão autônomo o Direito Eleitoral é. De fato, é bem difícil encontrar livros que versem apenas sobre o direito eleitoral *per se* ²⁵. Há, noutra mão, um apanhado de informações mais ou menos desencontradas a respeito dos tópicos atinentes ao direito eleitoral em manuais de direito constitucional como parte dos assuntos relativos ao Parlamento (direito eleitoral parlamentar) ²⁶, e alguns poucos trabalhos que versam sobre questões eleitorais muito específicas, tais como o financiamento de campanhas eleitorais ou sobre o sistema eleitoral britânico (e suas opções de mudanças) ²⁷.

²¹ A esse respeito, cfr., v.g., opinião de Jorge Miranda *in* MIRANDA, Jorge. **Estudos de Direito Eleitoral**. Lisboa, Lex, 1995, p. 147-148.

²² O caso português quanto ao julgamento de lides processuais eleitorais concentra a quase totalidade dos recursos eleitorais no *Tribunal Constitucional*, que tendo essa exclusividade, limita o vislumbre das matérias eleitorais por outras juízes do país. Adita-se a isto a própria ausência de uma dinamicidade maior ao próprio direito eleitoral luso que, sem novos movimentos, não gera constantes novidades.

²³ Cfr., entre outros, MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Rev. e atual. Lisboa: Editora AAFDL, 2003; MIRANDA, Jorge. **Estudos de Direito Eleitoral**. Lisboa, Lex, 1995; MIRANDA, Jorge. **Ciência Política – Formas de Governo**. Lisboa, 1996; GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003; GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Legislação Eleitoral**. Lisboa: Edições Cosmos, 1995; MENDES, Maria de Fátima Abrantes; MIGUÉIS, Jorge. **Lei Eleitoral da Assembleia da República**. 4ª reed. Lisboa, 2005; MENDES, Maria de Fátima Abrantes; MIGUÉIS, Jorge. **Lei Eleitoral do Presidente da República**. 3ª reed. Lisboa, 2005; MIGUÉIS, Jorge. **Lei do Recenseamento Eleitoral**. Atualizada e anotada. Lisboa, 2002.

²⁴ Cfr., entre tantos, FONTES, José. Da função eleitoral dos partidos políticos no direito português e da sua natureza político-jurídica *in* **Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais**. n.º 13. out. 2010; RODRIGUES, Ilda Carvalho. O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais jurídica *in* **Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais**. n.º 11. jan. 2007, p. 59-92; AYALA, Bernardo Diniz de. O direito de antena eleitoral. jurídica *in* **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição**. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 535-653; MIRANDA, Jorge. Introdução ao Direito Eleitoral *in* **Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 593-622; MENDES, Maria de Fátima Ribeiro. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in* **Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 569-592.

²⁵ Cfr., dentre tantos, PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995; RAWLINGS, H.F. **Law and the Electoral Process**. London: Sweet and Maxwell, 1988; WARREN, Samuel. **A Manual of the Parliamentary Election Law of the United Kingdom of Great Britand and Ireland**. London: Roworth and Sons, 1852.

²⁶ Cfr., dentre outros, OLIVER, Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003; CHILD, Susan. **Politico’s Guide to Parliament**. London: Politico’s Publishings, 2002; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011; McKAY, William. **Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004.

²⁷ *Vide*, por exemplo, EWING, K.D. **The Cost of Democracy**. Oxford, Hart Publishing, 2007; WATT, Bob. **UK Election Law – a critical examination**. London: Glass House Press, 2006; GALLAGHER, Michael;

Ainda, há que se ressaltar outro ponto de índole importantíssima ao cerne deste trabalho, a saber, a pertinência de se estudar mais profundamente questões atinentes ao *Direito Eleitoral*.

Tanto no Brasil quanto em Portugal e no Reino Unido – embora em situações doutrinárias um tanto diferentes – é evidente notar que a importância de aprofundar questões de Direito Eleitoral no cerne da doutrina e da jurisprudência. Nesse sentido, aponta, para os brasileiros, v.g., JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO²⁸, a ressaltar que no Brasil o Direito Eleitoral ainda “tem sido objeto de relativamente poucos trabalhos *sistemizados* sobre a matéria”; já no lado português, faz coro o professor JORGE MIRANDA²⁹, quando narra que os poucos estudos já existentes poderão vir a servir de exemplo e incentivo “para que outras entidades – desde a Assembleia da República e o Governo e as Universidades lhe darem a atenção que ela merece”.

Por fim, não obstante a figura ilustre do direito eleitoral *per se*, cujo estudo tem se mostrado de vital pertinência, há ainda outro instituto, umbilicalmente vinculado ao primeiro, e cuja importância é primordial, tanto ao direito eleitoral quanto à própria democracia, a saber, a figura intrínseca do sufrágio. Este, como estudaremos a seguir, representa um dos maiores ganhos da história da humanidade e traduz, por si, o tamanho da responsabilidade da dedicação aos estudos das *Teorias da Democracia* e do *Direito Eleitoral*.

MITCHELL, Paul. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

²⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in* **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 504.

²⁹ MIRANDA, Jorge. **Estudos de Direito Eleitoral**. Lisboa, Lex, 1995, p. 147.

CAPÍTULO I – DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O DIREITO DE SUFRÁGIO EM PORTUGAL, NO BRASIL E NO REINO UNIDO

I.1 DA DEMOCRACIA ATENIENSE À DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Como valores adjuntos e inseparáveis – ao menos do ponto de vista material – *eleições* e *democracia* quase sempre andaram de mãos atadas no curso da história recente, com ressalvas importantes, tanto quanto à sua formação, anterior à modernidade; quanto aos lapsos de pseudodemocracia dos períodos modernos e pós-modernos, atinente às novas problemáticas da democracia do século XXI ³⁰.

O conceito de democracia primeiro surgiu nos idos pré-cristãos da sociedade ateniense da Grécia antiga, quando aquela, sendo considerada uma cidade-Estado, detinha governo próprio da *polis* ou *politeia* ³¹, e cujas deliberações cabiam – *diretamente* – aos seus cidadãos ³².

Tal democracia – a *democracia direta antiga* – se dava, como o próprio título já ilustra, de forma direta, sem eleições ou institutos de representação do povo como um todo. Cada cidadão tinha voz na *ágora* ³³, e suas deliberações se davam pelo consenso dos próprios cidadãos, de maneira que as questões atinentes à *res publica* e aos assuntos de interesse coletivo passavam diretamente pela discussão e deliberação direta. Assim, ressalta-se que a

³⁰ Poder-se-ia dizer como *novas problemáticas da democracia do século XXI* questões como as situações das revoluções bolivarianistas em países como a Venezuela, por exemplo, que tem se apresentado como verdadeiros regimes semi-totalitários pseudo-democráticos com roupagem constitucional, e que convivem com dilemas internos como o cerceamento de liberdade da imprensa e da mídia e da ilimitação de reeleição. Outro ponto que se poderia trazer ao debate seria a problemática das *democracias impostas* no Oriente Médio, especialmente por parte dos EUA e com colaboração de agentes como a OTAN. Entendemos que a democracia plena envolva uma série de características práticas que vão muito além de roupagem constitucional e eleições meramente formais, tais quais: eleições em sentido material (eleições livres); imprensa e mídia livres; órgãos de poder independentes; respeito às minorias; cumprimento da Constituição (v. classificação ontológica de LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, traduzida por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1964. pp. 205 e ss) e das leis; liberdade de expressão e proteção aos direitos fundamentais etc.

³¹ Termo de preferência de ARISTÓTELES e, por conseguinte, de JORGE MIRANDA in MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 10.

³² Eram considerados cidadãos com plenas capacidade de direitos políticos tão somente os homens, não sendo reconhecidos como tais os escravos, as mulheres, aos estrangeiros e as crianças. Cfr., entre muitos, COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Trad. Fernando de Aguiar. 10ª ed. Lisboa: Livraria Clássica, [s.d.], p. 405; FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: DelRey, 2007, p. 98-99; AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 22ª ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo, 1983, p. 217-218.

³³ A *ágora* era o espaço físico público de deliberação e debate dos assuntos de interesse público por excelência na cidade-estado Atenas da Grécia antiga.

democracia antiga não andava de mãos dadas com o instituto das *eleições*, visto que o povo não era representado por “políticos”, mas deliberava, sem mediadores, os assuntos públicos a eles inerentes por essa natureza peculiar.

O período que se passou foi obscuro, tanto para o princípio da democracia quanto para o instituto das eleições, que quase desaparecidas, deram lugar a séculos de autoritarismos imperiais, ao silêncio materialmente feudal e, por fim, ao absolutismo e despotismo monárquicos que perduraram até as grandes revoluções dos séculos XVIII e XIX, e que culminou com a ascensão do governo representativo liberal ³⁴.

Outra ressalva que deliberadamente se faz quando se correlaciona *democracia e eleições* diz respeito aos momentos – lógicos ou históricos – em que havia eleições em sentido meramente formal, mas não em sentido material. Isto significa que haveria a possibilidade de escolha, mas dentro de uma cosmovisão autoritária ou totalitária, e sem que estas resultassem significativamente em uma “competição plural” ³⁵ (JORGE MIRANDA), em uma resposta universalmente aceita que representasse uma ideia de vontade popular ou, em última análise, em uma *democracia* plena. Foram exemplos de regimes tais, *v.g.*, aqueles que vigoraram na segunda metade do século XX em Portugal e na Espanha, sob os regimes de Salazar e Franco, respectivamente.

Com as grandes revoluções dos séculos XVII e XIX e com a instituição dos governos representativos liberais, ressurgiu a vontade por uma democracia e, desta, surge o conceito de *eleições* como supedâneo e ato da *democracia*, de onde se entende a correlação entre o princípio democrático e a extensão do direito de sufrágio ³⁶.

Esta democracia diferenciava-se da primeira, porquanto na democracia ateniense os assuntos eram deliberados pelos próprios cidadãos, e por isso a nomenclatura de *democracia direta* antiga; por sua vez, a “nova” democracia pautava-se pelos princípios da titularidade do poder pelo povo e pelo exercício do poder pelo povo por meio de representantes – como *democracia representativa*.

A *democracia representativa*, que é, nas palavras do ilustre constitucionalista lusitano JORGE MIRANDA ³⁷, a “democracia própria da época moderna” e o “modo por excelência de o povo formar e manifestar a sua vontade”, traduz-se exatamente pela qualidade que esta tem de determinar uma vontade soberana popular pela representatividade política, realizada por meio das eleições. Uma vez que não há mais condições de reunir toda a população de um Estado num mesmo espaço físico para deliberar a respeito de todos os assuntos da prática pública, o povo – que é quem legitimamente tem a titularidade do *poder* – deverá exercer o poder por meio de representantes legalmente constituídos pelo exercício do *sufrágio*.

³⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 15.

³⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 17-18

³⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Ciência Política** – Formas de Governo. Lisboa, 1996, p. 155.

³⁷ MIRANDA, Jorge. **Ciência Política** – Formas de Governo. Lisboa, 1996, p. 144.

Aliás, em se falando de democracia, não se poderia deixar de conceituá-la cientificamente. Segundo JORGE MIRANDA ³⁸, democracia é a “forma política em que o poder é atribuído ao povo e em que é exercido de harmonia com a vontade expressa pelo conjunto de cidadãos titulares de direitos políticos”. Vale dizer, democracia é o modo pelo qual o povo detém a titularidade do *poder* e efetivamente o exerce. Noutra visão, compartilhada por JOSÉ AFONSO DA SILVA ³⁹, *democracia* seria “meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem”.

Assim, percebe-se que a democracia, como forma política de exercício do poder, o faz nos dias atuais de forma mediata, a saber, a *democracia indireta* ou *representativa*. Nesta, o povo escolhe seus representantes, por meio de eleições em sentido material ⁴⁰, e a estes, como mandatários políticos, cabe representar verdadeiramente os anseios do povo.

Entretanto, no aspecto jurídico-político aprovaram a diversos regimes constitucionais a elaboração e utilização de institutos que complementem o princípio da democracia representativa. Esta, que não ocorrem cotidianamente do dia-a-dia político, deve servir como uma forma de consulta direta ao povo em ocasiões especiais, para que esses resolvam “por si mesmos as grandes questões da vida nacional” ⁴¹. São estas as formas de *democracia semidireta*, entre outras, v.g. o referendo ⁴², a iniciativa popular ⁴³, o veto popular ⁴⁴ e o *recall* ⁴⁵.

Há-de se fazer destaque, ainda, à *democracia direta* dos dias atuais. Embora seja instituto excepcional, em desuso e mesmo impróprio para a época moderna ⁴⁶, ainda pode ser observado em alguns poucos focos no globo. É o caso, v.g., da Suíça, que ainda utiliza institutos da democracia direta nos cantões de *Glaris* e *Appenzell Innerrhoden* e em níveis de

³⁸ MIRANDA, Jorge. **Ciência Política** – Formas de Governo. Lisboa, 1996, p. 143.

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 125-126.

⁴⁰ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 18.

⁴¹ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 103.

⁴² A expressão *referendo* pode representar sentidos diferentes, se no contexto léxico-constitucional português ou brasileiro. É que para o constitucionalismo lusitano, *referendo* sinaliza a consulta popular, sobre um tema específico, seja ele tanto no momento anterior à votação da lei (*a priori*) quanto no momento posterior (*a posteriori*); nesse aspecto, cfr. artigo 115º da CRP. Já no léxico constitucional brasileiro, *referendo* e *plebiscito* têm sentidos diversos – o primeiro representa a consulta popular *a posteriori* e o segundo significa a consulta popular *a priori*; nesses termos, cfr. artigo 14, I e II, da CRFB. Ambas são, tanto num léxico como noutra, e tanto num sistema constitucional quanto no outro, institutos de democracia semi-direta.

⁴³ A *iniciativa popular* é o mecanismo que possibilita a um grupo de cidadãos a prerrogativa de apresentação de projetos de lei, a serem votados nos parlamentos ou casas legislativas, tanto do Brasil quanto de Portugal. No caso brasileiro, cfr. artigos 14, III; e 61, *caput*, e § 2º, da CRFB. No caso português, cfr. artigo 167º da CRP.

⁴⁴ O *veto popular* consiste na capacidade que tem o povo, em determinados ordenamentos jurídicos, de derrubar, direta e imediatamente, um projeto de lei que não lhe agrada; noutra lógica, seria uma forma de iniciativa popular às avessas.

⁴⁵ O *recall* é um instituto pelo qual o povo é chamado a dizer se quer revogar o mandato político dado a seus representantes eleitos. São exemplos práticos de ordenamentos jurídico-constitucionais que fazem uso do *recall*, entre outros, o Japão e os Estados Unidos da América; in FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 104.

⁴⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Ciência Política** – Formas de Governo. Lisboa, 1996, p. 144.

semi-cantões, tais como os de *Obwalden* e *Nidwalden* ⁴⁷, com a realização das *Landsgemeinde*, que são grandes assembleias populares realizadas com o intuito de deliberar sobre importantes temas, tais como para confirmar e eleger governantes, legisladores e juizes e acatar ou recusar leis ou programas de interesse coletivo ⁴⁸. Há, ainda, outros poucos casos atuais em países como, por exemplo, em Portugal ⁴⁹.

I.2 SUFRÁGIO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Analisadas, sucintamente, as formas de democracia, a saber, as democracias *direta*, a *semidireta* e a *indireta* ou *representativa*, chegou-se ao consenso de que aquela representativa é a opção moderna que mais serve à nossa época. Diante de Estados super-populosos e da crescente complexidade dos assuntos políticos, a democracia *direta* se mostra incapaz, bem como a democracia *semidireta* se apresenta como insuficiente, até pela sua característica secundária de apoio às instituições de democracia *representativa*. ⁵⁰

Com a queda do absolutismo monárquico e a explosão das revoluções dos séculos XVIII e XIX, criou-se então, definitivamente, um projeto de governo que efetivamente buscasse dar a titularidade ao povo e que esse o gozaria em plenitude – a saber, *democracia*. E em sendo a democracia direta improvável ou impossível, instituiu-se as noções de *representatividade política* e de *sufrágio*, como legitimadores e instrumentalizadores dos ideais democráticos.

Quanto à *representatividade política*, pode-se dizer que esta anda junta ao princípio

⁴⁷ Cfr., v.g., FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 102.

⁴⁸ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 102.

⁴⁹ Ocorre, em Portugal, o instituto do *Plenário dos Cidadãos Eleitores*, que é um órgão representativo do poder local lusitano em freguesias com menos de 150 eleitores. Nesses casos, o Plenário dos Cidadãos Eleitores tem poder deliberativo conferido a todos os cidadãos daquela freguesia, que deliberam sobre os assuntos locais em assembleia, onde exerce-se uma forma de democracia direta. Tem embasamento jurídico na própria Constituição lusitana, em seus artigos 235º a 237º; 239º; e 245º, n.º 2; e ainda na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, nos artigos 1º a 22º; e 80º a 99º. Ainda, encontra amparo jurisprudencial nos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 16/94; 15/98; 14/2002; 18/2002; 562/2005; e 567/2005.

⁵⁰ Não se poderia deixar de fazer breve comentário às “formas de democracia” como um todo. Além das já estudadas democracia *direta*, *semidireta* e *representativa*, outras formas de democracia têm surgido ao longo do tempo com o viés de buscar melhorias na representatividade e inserção efetiva do cidadão nas decisões de interesse público. Com isso, autores como JÜRGEN HABERMAS, BERNARD MANIN, JOSHUA COHEN e JAMES BOHMAN vem criticando o modelo minimalista e procedimental de democracia que é baseado fundamentalmente nas eleições periódicas e no revezamento das elites no poder. A crítica aponta que tais procedimentos não garantem uma inclusão social adequada, vem promovendo sistematicamente o afastamento entre governantes e governados (o que gera uma crise de legitimidade a longo prazo) e nem se atentam ao fato da justiça social. Nessa senda surgem tais novas escolas de pensamento que buscam inserir novos princípios normativos que fundamentem o ideal democrático e que complementem e aprofundem a ideia de sufrágio. Tal *democracia deliberativa* emergiria, então, como uma alternativa teórica para se pensar no aprofundamento democrático. Seriam exemplos dessas novas agendas, v.g., as políticas do *orçamento participativo*, que já acontece em algumas cidades do Brasil e do mundo.

eleitoral, na medida em que o meio crasso para se buscar uma representação efetiva se dá mediante o *sufrágio*; da mesma forma, o sufrágio só existe para buscar e manter uma representação dos cidadãos que, impedidos todos eles de deliberarem sobre todos os assuntos de interesse coletivo (democracia direta), delegam seus poderes a representantes que, imbuídos de um mandato político, agem em nome do povo e dos valores anelados por este, de forma a criar uma relação constante com os governados – a saber – a *representação política*.⁵¹

O *princípio representativo* seria, assim, a relação entre governantes e governados que, num constante jogo político de ação e reação, espelha seus interesses aos mandatários públicos. Nos dizeres do mestre lusitano JORGE MIRANDA ⁵², a representação política seria “o modo de o povo, titular do poder, agir ou reagir relativamente aos governantes”; ou ainda segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA ⁵³, tal significaria “que o poder, que reside no povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos” ⁵⁴.

Anota magistralmente, ainda, JORGE MIRANDA, quando propõe que o constitucionalismo moderno ao buscar, simultaneamente, garantir “a liberdade e relegitimar o poder, elevaria a eleição a instrumento periódico de escolha dos governantes e, através dela, criaria uma relação constante com os governados” – a saber, a *representação política* ⁵⁵. Dessarte, fica evidente a relação entre o princípio representativo, tão importante ao progresso cívico-social dos últimos tempos, com a conquista do sufrágio, ontologia da representação política e meio de estabelecer a democracia representativa.

O *direito de sufrágio*, vale dizer, o caráter inato dos povos ao pleno gozo da cidadania política e da representação pública, se mostra, desta forma, como modo, por excelência, de participação cívica dos cidadãos ⁵⁶, e na ampla totalidade de sua esfera jurídica, deve ser considerada como único modo de efetivamente legitimar o poder político ⁵⁷.

O sufrágio pode e deve ser visto como o direito político máximo ⁵⁸ ou por excelência,

⁵¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 12.

⁵² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 72.

⁵³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 138.

⁵⁴ Ainda, segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, tal se dá porquanto uma das características do mandato é ser temporário, como decorrência de normas expressas na Constituição, como constante nos artigos 1º, parágrafo único; 34, VII, *a*; 27; 28; 29, I; 32 §§ 1º e 2º; 44, parágrafo único; 46, § 1º; e 82, da CRFB. *in* SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 138 e nota de rodapé nº. 42.

⁵⁵ MIRANDA, Jorge. Introdução ao Direito Eleitoral *in* **Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 599; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 12.

⁵⁶ Cfr. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in* **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 491.

⁵⁷ Cfr. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in* **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 515.

⁵⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 100.

porquanto é por meio deste que os cidadãos escolhem não somente seus governantes, mas também decidem quanto às grandes opções políticas e programáticas ⁵⁹, e legitima-os a praticar aquilo que fora debatido e apresentado em campanha eleitoral. Mais do que isso – de onde importa salientar – o direito de sufrágio representa o direito maior de todos os outros, porquanto dele resulta a base de proteção e defesa de todos os demais direitos fundamentais da pessoa humana; é por meio da luta política – e conseqüentemente pela via eleitoral – que todos os outros direitos e garantias podem ser, enfim, levados a cabo num regime de Estado de Direito democrático constitucionalista moderno.

Claro, há-de se ressaltar que a conquista do sufrágio, tal como o conhecemos nos dias atuais, a saber, o sufrágio universal, periódico, secreto e direto, foi longa e difícil; e tanto em Portugal quanto no Brasil e no Reino Unido, tal luta pela expansão dos direitos políticos de sufrágio perdurou por anos a fio, sob muita luta cívica.

I.3 EXPANSÃO E LUTA PELO SUFRÁGIO

A expansão do direito de sufrágio, tal como o conhecemos nos dias atuais, foi longa e difícil, em Portugal, no Brasil e no Reino Unido, para que enfim chegássemos à conquista de um sufrágio *universal, periódico, direto, igual e secreto*, como preceitua as atuais constituições dos dois Estados em tela ⁶⁰. Senão vejamos.

I.3.1 – *No Brasil*

No caso brasileiro, é interessante a história da luta e expansão do sufrágio. Anteriores ao período constitucionalista, já se aplicavam noções eleitorais políticas, mas não com as conotações e características do sufrágio moderno ⁶¹.

⁵⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 17.

⁶⁰ Cfr., no caso brasileiro, os artigos 14, *caput*; e 60, § 4º, II, da CRFB; bem como, no caso português, o artigo 10º, nº. 1, da CRP.

⁶¹ Pode-se fazer referência, v.g., às eleições com características “municipais”, como ocorreu para a Câmara Municipal de São Vicente, em 1532; *in* RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8ª ed., rev., amp., e atual. com comentários à Resolução do TSE 22.610/2007. Niterói: Editora Impetus, 2008, p. 8. Ainda, cita-se que a

Todavia, foi com a Constituição de 1824 que o exercício do sufrágio começou, de fato, a ser exercido, e deu-se início ao surgimento de um direito eleitoral.

Nesse sentido, vale anotar a figura do ilustre jurista e filósofo SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA, talvez o primeiro eleitoralista a doutrinar sobre regras eleitorais no seio do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. Suas obras, da qual se destaca principalmente o “*Manual do Cidadão em um Governo Representativo*”⁶², se baseiam na busca por uma representatividade política no seio da recém criada monarquia constitucional brasileira.

Ainda, SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA buscava em sua doutrina a expansão do direito de sufrágio para evitar o poder de uma aristocracia não legítima. Aliás, legitimar o poder monárquico através de um *Poder Eleitoral* foi uma de suas principais teorias⁶³.

A Constituição de 1824, sob regime de uma Monarquia Constitucional, adotou o que se denominou de “parlamentarismo às avessas” especialmente após a criação do Conselho de Ministros, em 1847. A essa época, vigorava o sufrágio *censitário*⁶⁴, *aberto e indireto*; e parcela ínfima da população votava à época⁶⁵.

Com o advento da República e a conseqüente consagração da Constituição de 1891, passou à vigência o *sufrágio direto masculino*; nesta lógica, ficavam impedidos de votar os analfabetos, os menores de 21 anos, as mulheres, os monges, os mendigos e os praças das Forças Armadas.

Quando da Constituição de 1934, voltou-se ao voto censitário, e manteve-se o sufrágio secreto. Entretanto, com as alterações no Código Eleitoral de 1932, as mulheres tiveram direito ao voto, aplicando-se, a partir daí, o princípio da igualdade quanto à capacidade eleitoral ativa em ambos os sexos. Ainda, passou-se ao *sufrágio obrigatório* para os maiores de 18 anos.

Nas Constituições de 1937, 1946 e 1967, pouca coisa mudou. A constante mudança, entretanto, dizia respeito ao voto indireto ou direto. Em 1937, adotou-se o *sufrágio indireto* para eleição da Câmara dos Deputados. Em 1946, voltou-se à eleição direta. Na última, em 1967, retorna-se ao sufrágio indireto nas eleições para Presidente da República.

Foi somente com a vigência da atual Constituição, promulgada pelo povo em 5 de outubro

capacidade eleitoral ativa cabia aos *homens bons* (sufrágio censitário e capacitário).

⁶² FERREIRA, Silvestre Pinheiro. **Manual do Cidadão em um Governo Democrático**. Vols. I, II e III. Paris, 1834. Edição fac-símile - Brasília: Editora do Senado Federal, 1997.

⁶³ FERREIRA, Silvestre Pinheiro. **Manual do Cidadão em um Governo Democrático**. Vols. I, II e III. Paris, 1834. Edição fac-símile - Brasília: Editora do Senado Federal, 1997, p. 112 e ss.

⁶⁴ Somente detinha capacidade eleitoral ativa aqueles cidadãos que tivessem renda superior a 100 mil réis anuais.

⁶⁵ Segundo Censo realizado em 1872, apenas 13% da população efetivamente participava das eleições.

de 1988, que adotou-se, no Brasil, o *sufrágio universal, direto, periódico, igual e secreto*⁶⁶, extendendo a capacidade eleitoral ativa a todos os cidadãos com plenitude de direitos políticos, inclusive quanto aos analfabetos, jovens entre 16 e 18 anos⁶⁷, mendigos e índios⁶⁸.

1.3.2 – Em Portugal

Quanto ao caso português, verifica-se que à época liberal, a saber, no século XIX, Portugal ainda adotava marcas de um sufrágio *censitário* e *capacitário*. A saber, à vigência da Constituição de 1822, só tinham direito ao voto os varões com mais de 25 anos e que soubesses ler e escrever.

Quando da Constituição subsequente, do ano de 1826, adotou-se, ainda o sufrágio censitário, uma vez que só tinha direito de votar aqueles que percebessem salário anual equivalente a, no mínimo, 100 mil réis; ainda, só tinham direito a serem eleitos deputados os que tivessem salários superiores a 400 mil réis. Além disso, vigorava a regra do *sufrágio indireto*.

Até o advento da República, nos idos de 5 outubro de 1910, havia petrificado na *praxis* eleitoral a cláusula de “chefe de família”, como titular do agregado sob o qual se valia o princípio do *sufrágio plural familiar*.

Foi com a promulgação da Constituição Republicana, em 1911, que se afastou o *sufrágio restrito censitário*, embora não foi o suficiente para trazer a plenitude da universalização do sufrágio.

Um claro exemplo era a marginalização do voto feminino, que ainda não tinham reconhecido direito de votar. Foi necessária intensa luta por parte do povo lusitano, com especial destaque para mulheres de garra, tais como CAROLINA BEATRIZ ÂNGELO e ANA DE CASTRO OSÓRIO, sendo a aquela, verdadeira sufragista feminista, a primeira mulher a votar para a Assembleia Constituinte Portuguesa. À época, ingressou no Tribunal lusitano requerendo que, como viúva, detivesse o usufruto do direito de “chefe de família” e pudesse, como de fato pôde, votar.

⁶⁶ Vide artigos 14, *caput*, e 60, § 4º, II, da CRFB.

⁶⁷ Voto facultativo para essa faixa etária, conforme preceitua o artigo 14, § 1º, II, alínea *c*, da CRFB.

⁶⁸ Cfr. artigos 14, da CRFB; artigo 7º, do Código Eleitoral (Lei Federal nº 4737/65); e entendimento do TSE – Resolução nº. 20.806.

Logo após o incidente, no ano 1913, a lei eleitoral foi alterada no sentido de que tão somente os “chefes de família *do sexo masculino*” tinham capacidade eleitoral ativa. Mais tarde, ainda foi acrescentado o requisito de “saber ler e escrever” aos que pleiteassem o direito de voto, e, por mais irônico que possa parecer, o regime republicano, que pregava a soberania do povo e o exercício da titularidade do poder, por estes, aprouveram por dificultar ainda mais o acesso da população ao direito de sufrágio.

Foi somente em 1931 que se consagrou a universalização e igualdade dos sexos⁶⁹, e, as mulheres conseguiram, enfim, o direito de votar – o que seguiu, de certa forma, a universalização do sufrágio feminino em todo o mundo⁷⁰. A esse processo justifica o constitucionalista luso JORGE MIRANDA que tudo resultou, tal como no Direito do Trabalho e da Família, “de um entendimento mais exigente do princípio da igualdade”⁷¹.

Seguiu-se, a essa época, tumultuada temporada democrática sob o regime de ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR, que governou Portugal durante o *Estado Novo*, desde 1933, e cujo regime perdurou até os idos de 1974, quando este foi derrubado pela *Revolução dos Cravos*, de 25 de Abril. Durante esse ínterim, Portugal continuou a viver sob um regime pseudodemocrático, com a realização de eleições meramente formais.

Foi somente com a Constituição de 1976 que enfim consagrou-se o sufrágio universal, periódico, igual, direto e secreto, nos termos do artigo 10º da CRP, e das demais leis eleitorais que dela se originaram.

1.3.3 – No Reino Unido

Até 1832, o direito de sufrágio (*franchise*) era restritivo, no Reino Unido, àqueles com propriedade (*voto censitário*). Com o advento da *Reform Acts of 1832 e 1862*, incluiu-se o direito de votar, que aumentou para 50% da população a participação pelo voto, outrora estimado em apenas 7%. Uma nova reforma estatutária (1867), que acrescentou a participação de trabalhadores masculinos “qualificados e não-qualificados” (*skilled and unskilled*)⁷² aumentou ainda mais o número de votantes em solo britânico, trazendo, para a classe

⁶⁹ Cfr. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 483.

⁷⁰ *Vide*, por exemplo, países como Brasil (1932); França (1944); Inglaterra (1918 e 1928); Itália (1912 e 1946).

⁷¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 21.

⁷² Ver BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 343.

dominante, uma série de temores de que a classe operária pudesse “dar as ordens”⁷³.

A extensão do direito de sufrágio para as mulheres, embora tenha tido iniciado sua luta social desde 1867, só veio a acontecer em 1928. Houve uma disputa legal, historicamente conhecida (*Chorlton v. Lings, 1868*), que questionava a inclusão do voto feminino perante a *Representation of the People Act 1867*. Na ocasião, a corte rejeitou a propositiva, mas a pressão popular aos poucos foi crescendo⁷⁴.

Em especial, os sufragistas, por sua persistência, tiveram importante catalisador com a Primeira Guerra Mundial, que culminou com a conferência para reforma eleitoral de 1916, sob os cuidados do então *Speaker* da Câmara dos Comuns⁷⁵. Desta, culminou a *Representation of the People Act 1918*, que implementou os propósitos da conferência⁷⁶, e estendeu o direito de sufrágio a todos os homens, nas eleições parlamentares, e conferiu direito de voto às mulheres com idade acima dos 30 anos que fossem ou eleitoras do governo local ou esposas de quem fosse eleitor da governança local. Somente em 1928 sobreveio a extensão total e irrestrita do voto a todas as mulheres, pautada na principiologia de “uma pessoa, um voto” (*one person, one vote*), finalmente estabilizada pela *Representation of the People Act 1948* (⁷⁷).

⁷³ Vide BAGEHOT, Walter. **The English Constitution** (1867). London, Fontana, 1993 in BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 343.

⁷⁴ ANSON, W (Sir). **Law and Custom of the Constitution**. 4th ed. Oxford, Clarendon, 1933; MAITLAND, FW. **The Constitutional History of England**. Cambridge, CUP, 1908, p. 352-364 in BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 342.

⁷⁵ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 343.

⁷⁶ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 344.

⁷⁷ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 344.

CAPÍTULO II – CONCEITOS INATOS À DEMOCRACIA ELEITORAL

II.1 ELEIÇÕES, VOTO, ESCRUTÍNIO E SUFRÁGIO

Quando se estuda e escreve sobre *Direito Eleitoral*, faz-se mister analisar o instituto das eleições. Aliás, são estas o centro de todo esse ramo jurídico e ontologia de todo o sistema.

Eleições, em sentido *lato*, pode abranger mais do que o voto político para a escolha de governantes, dependendo da metodologia aplicada; com efeito, existem vários tipos de eleições, além da *eleição política*. Por existir o fenômeno da eleição em diversas facetas da vida social, pode-se fazer referência, por exemplo, às eleições no domínio das associações de moradores, nas grêmios estudantis e diretórios acadêmicos, ou nas agremiações trabalhistas ou sindicais⁷⁸.

Todavia, a *eleição política* é de todas a mais importantes, sem sombra de dúvidas. São por meio da eleição política que se efetivamente constrói as “estrutura básica do Estado constitucional representativo moderno”⁷⁹ e que se solidifica a democracia e as instituições do Estado de Direito democrático.

Se é a *eleição política* a mais importante, será ela também aquela pertinente ao nosso estudo em matéria de *Direito Eleitoral*. Todas as questões a serem abordadas nesse estudo, bem como nos manuais de Direito Eleitoral e Constitucional referem-se primordialmente às eleições políticas – são de natureza de Direito Público e de implicações importantíssimas à modulação das instituições constitucionais. Quanto às *eleições secundárias*, a saber, as de caráter privado, delas não trataremos. Em regra geral, caberá às próprias instituições particulares figurar seus limites, competências e peculiaridades, podendo ser utilizadas, em caráter subsidiário, as normas das eleições políticas.

Pode-se definir o termo *eleições* como uma definição abrangente de todo e qualquer processo de escolha, por determinadas pessoas, para um determinado cargo. Quando se trata de eleições políticas, significa, então, o processo de escolha, por um conjunto de cidadãos, para definição de um grupo de representantes, dotados de mandatos políticos perante o Estado. Tal se daria por meio do *voto* ou do *escrutínio*.

Comumente se empregam as palavras *eleição*, *sufrágio*, *voto* e *escrutínio* como se fosse

⁷⁸ Sublinha tal diferenciação entre tipos de eleições, entre tantos, Jorge Miranda in MIRANDA, Jorge. **Estudos de Direito Eleitoral**. Lisboa, Lex, 1995, p. 147-148.

⁷⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 35.

a mesma coisa. No vocabulário popular, não se devem intrometer demasiadamente os estudiosos com preciosismos acadêmicos, de onde não se maneja tornar pecado o emprego tido como equivocado de um conceito tão fluido como tais relatados. Entretanto, como este trabalho se trata exatamente de uma busca acadêmica minuciosa, far-se-ão as seguintes diferenciações, visto que a própria Constituição brasileira dá-lhes sentidos diferentes ⁸⁰.

Dessarte, o termo voto, por exemplo, pode ser conceituado como a expressão de vontade num processo decisório ⁸¹ ou mesmo como o exercício do sufrágio. Já *escrutínio*, como também é comumente confundido com as expressões voto, eleição e sufrágio, poderia ser tido como o *modo* de exercício do sufrágio, o *modus operandi* das eleições políticas, amaneira como o voto se concretiza, se perfaz. Na excelente explanação de JOSÉ AFONSO DA SILVA ⁸², todas essas nomenclaturas “se inserem no processo de participação do povo no governo, expressando: um, o direito (sufrágio); outro, o seu exercício (voto), e o outro, o modo de exercício (escrutínio)”. Ainda, *escrutínio* pode, nos dizeres de JOSÉ JAIRO GOMES ⁸³, designar a urna das cédulas de votação ou ainda o próprio processo de apuração dos votos depositados – ou do resultado das eleições.

Pode-se, por fim, designar algumas características básicas das eleições políticas modernas de uma maneira geral, tais como: *a)* pluralismo político e pluripartidarismo; *b)* pluralidade de interventores ou *players*; *c)* identidade de posição jurídica entre os intervenientes; *d)* manifestação de vontade personalizada e individualizada dos eleitores; *e)* igualdade de tratamento entre os interventores, tanto entre os candidatos quanto aos eleitores; *f)* apuração transparente do resultado final; e *g)* divulgação dos resultados de maneira ampla e democrática.

II.2 SUFRÁGIO: NATUREZA JURÍDICA E TIPOLOGIAS

O sufrágio é verdadeiro instrumento do processo do ganho social da representação política e da realização dos princípios democrático e republicano. É por meio do sufrágio que,

⁸⁰ Segundo o constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva, a CRFB revela diferenciações entre as nomenclaturas *voto* e *sufrágio*, quando preceitua que o “sufrágio é universal e o voto é direto, secreto e tem valor igual” in SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 349.

⁸¹ Cfr. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 349. Segundo o autor brasileiro, “o emprego da palavra *voto*, referente à eleição de alguém ou a deliberação sobre projetos ou composição de colegiados ou de julgamentos pode ser demonstrado, no âmbito da CRFB, nos seguintes artigos: 52, III e IV e parágrafo único; 53, §§ 3º e 7º; 60, §§ 2º e 4º, II; 64; 65; 66 § 4º; 77, §§2º a 5º; 93, II *d*, e VIII; 98; 119, I; 120, § 1º, I; 128, § 5º, I, *b*; in SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 349.

⁸² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 349

⁸³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey: 2010, p. 41.

na bela lição de GOMES CANOTILHO ⁸⁴, “legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimante de distribuição dos poderes, procede-se à criação do ‘pessoal político’ e marca-se o ritmo da vida política de um país”.

Como corolário das mudanças trazidas com as revoluções sociais dos séculos XVIII e XIX, o sufrágio traz consigo as noções de soberania do povo, que detém a titularidade do poder, e da representação política como meio para se exercer organizadamente os princípios democráticos. É por meio do sufrágio que todos estes institutos têm vida jurídico-política, e é na figura incomparável do sufrágio que a democracia torna-se viva nos dias atuais, com a acepção da *democracia representativa* como sendo, nos ensinamentos de JORGE MIRANDA ⁸⁵, aquela própria da época moderna.

Algumas questões técnicas têm sido de menor intensidade acadêmica, especialmente em manuais e livros de direito eleitoral. Todavia, nem sempre tais questões, pontuais, são de menor relevância. Uma delas diz respeito à natureza jurídica do sufrágio.

Há algumas décadas, à época liberal, considerava-se que o sufrágio tinha a natureza de *função* ou de um *poder funcional*, e não um direito ⁸⁶. Tal se daria por conta de um interesse geral legítimo aos olhos das elites daquele tempo, de que apenas os mais capacitados deveriam votar, com base num código ético metafísico de zelar, esse grupo, por toda a coletividade, como se agindo em nome de todo o povo. Dessa forma, legitimou-se o sufrágio restrito porque, no ensinamento de JORGE MIRANDA ⁸⁷ “só as pessoas com responsabilidades sociais, aferidas pela propriedade ou por certas capacidades, se orientariam por esse interesse geral”.

Assim, designar o sufrágio como uma *função*, a ser desenvolvida apenas por aqueles que a merecessem, certamente permitiria o usufruto do sufrágio restrito e até mesmo do sufrágio inigualitário, afastando-o conseqüentemente do campo dos direitos fundamentais. Naquela lógica, o cidadão comportar-se-ia como um *funcionário* do Estado ⁸⁸, sem que houvesse um direito subjetivo de votar; no máximo, um direito subjetivo de ser eleitor ⁸⁹.

⁸⁴ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 301.

⁸⁵ MIRANDA, Jorge. **Ciência Política** – Formas de Governo. Lisboa, 1996, p. 144.

⁸⁶ O que, segundo Jorge Miranda, muito bem se conjugava com as noções de soberania estatal, *in* MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 103.

⁸⁷ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 103.

⁸⁸ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 103. Cfr., ainda, entre tantos, FERREIRA, Silvestre Pinheiro. **Manual do Cidadão em um Governo Democrático**. Vols. I, II e III. Paris, 1834. Edição fac-símile - Brasília: Editora do Senado Federal, 1997, p. 139.

⁸⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 103.

Todavia, com o advento das revoluções sociais dos séculos XVIII e XIX e com a conquista da democracia, da representação política e da titularidade e soberania do poder, extinguiu-se o sufrágio restrito e inaugurou-se uma nova fase – democrática – do sufrágio universal. Com ela, veio também a adoção do sufrágio como um *direito*, e com ele todos os ganhos sociais, econômicos, políticos e históricos para o povo, com mais justiça social e políticas igualitárias.

Afirmar que a natureza jurídica do sufrágio é um *direito* é reconhecer, acima de tudo, que todos têm, intrínsecos à sua natureza cidadã, o caráter inalienável e insubstituível de titularidade do poder e de soberania sobre o Estado. Assim, faz parte inerente ao seu *status* cívico o direito de participar dos atos civis e manejar, como cidadão, os rumos do Estado onde vive. É um direito que tem, sobretudo, de escolher – muito mais que representantes – programas e ideologias, ou mesmo de não escolhê-las (ou não escolher alguma). Esta aí o caráter da figura do *direito*.

Entretanto, ver o sufrágio apenas como direito pode levar a considerar a eleição um ato estranho ao exercício do poder político. A sutileza está exatamente no fato de que o caráter revolucionário e idealista, consagrador da luta pelo sufrágio, seja mitigada ou posta de lado pelo comodismo cívico, gerado pela insatisfação popular com a classe política, ou pela desvinculação do voto ao consciente manejo político da soberania do poder, sendo substituídos, por sua vez, pelas decisões compradas por marketing, pelo poder econômico dos candidatos ou por outros fatores, como o *bandwagon effect*⁹⁰.

Dessa forma, de modo a aliar o compromisso cívico com a liberdade social trazida pelo sufrágio universal, tem concordado parte da doutrina que ainda discute tal assunto o caráter de dupla natureza que tem o sufrágio, de *direito* e de *função*.

Quanto às tipologias do sufrágio, pode-se observar que este, ao longo do tempo, assumiu variadas formas – nem sempre o sufrágio foi, como é na atualidade, *direto*, *secreto*, *universal* e, *periódico*⁹¹. Se não vejamos.

Relativamente aos sujeitos e à capacidade eleitoral ativa, a saber, quanto à extensão

⁹⁰ O *bandwagon effect* é um conceito aplicado à Economia e à Ciência Política, entre outras áreas do conhecimento humano, e constitui-se fenômeno que determina o comportamento dos eleitores (no nosso caso) e suas crenças e ideologias com base no que a maioria pensa, sob a regra geral de que a conduta ou crença difundidas entre as pessoas, como modas e tendências, claramente faz com que a probabilidade de qualquer indivíduo adotá-la aumenta em proporção dos assim já o fazem. Assim, seria uma deturpação do processo de liberdade de escolha dos candidatos por parte das pesquisas/sondagens eleitorais, especialmente se estas não forem verossímeis e usadas com esse exato propósito. Sobre o *bandwagon* falaremos mais no ponto III.4.2 deste trabalho.

⁹¹ Expressão prescrita nos artigos 14, *caput*; e 60, § 4º, II, da CRFB; bem como no artigo 10º, nº. 1, da CRP.

dos direitos políticos aos cidadãos, o sufrágio pode ser *universal*, se atribuídos todos os requisitos inerentes à capacidade eleitoral ativa (usufruto dos direitos políticos); doutra forma, haverá um *sufrágio restrito*, se houver quaisquer limitações ao seu exercício. Dentre os subtipos de sufrágio restrito, aponta-se o *sufrágio capacitário*, quando deste se limitar a universalidade do voto por questões de índole intelectual; ou o *sufrágio censitário*, quando as limitações decorrerem por fatores inerentes ao poder econômico. Tanto em Portugal quanto no Brasil adota-se o *sufrágio universal* ⁹².

Relativamente ao maior ou menor cumprimento do princípio da igualdade, poderá haver o *sufrágio igualitário* ou *igual*, quando a todos forem dados o mesmo patamar de voto, sem quaisquer distinções entre eles; ou *sufrágio inigualitário*, quando deste resultar diferenciações, discriminações ou privilégios de determinados eleitores ou classes de eleitores em detrimento de outros. Em ambos os Estados – Brasil e Portugal – adota-se, sem exceções, o voto *igualitário* nas eleições políticas.

Relativamente à relação entre o voto dos cidadãos e escolha dos seus representantes, pode haver a figura do *sufrágio direto*, que ocorre da imediatidade das relações entre a vontade dos cidadãos e a titulação dos representantes políticos; ou *sufrágio indireto*, que ocorre sempre quando houver alguma intermediação entre os eleitores e o resultado final das eleições. No Brasil, vale ressaltar, aplica-se a regra do *sufrágio direto*. Entretanto, a própria Constituição brasileira prevê uma situação fática que permite a utilização de eleições indiretas – esta se dará quando houver vacância dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República nos dois últimos anos do mandato presidencial, caso em que haverá, nos termos do artigo 81, § 1º, eleição para ambos os cargos, e cujos sujeitos com capacidade eleitoral ativa são unicamente os componentes do Congresso Nacional. Em Portugal aplica-se a regra do *sufrágio direto* ⁹³.

Relativamente à natureza impositiva da obrigatoriedade ou não de se votar, pode haver o *sufrágio obrigatório*, quando houver um dever jurídico impositivo ao ato eleitoral; ou o *sufrágio facultativo*, que ocorre em Estados que dão a liberdade aos cidadãos de não votarem, se assim não lhes for aprazível. Sobre esse assuntos estudaremos no próximo ponto.

Relativamente à constância dos momentos eleitorais, pode-se dizer que há o *sufrágio periódico*, a saber, quando o interstício entre os eleições são constitucionalmente estabelecidos com constância, em limites temporais mais ou menos curtos, e assegurado o limite temporal também ao exercício do mandato, da qual decorre o *princípio da temporariedade*. Poderá, doutra sorte, haver eleições assimétricas do ponto de vista temporal e cujas eleições são meros refêm do poder, que as aplica quando assim os favorece. Tal, como se percebe, se insere no conceito de eleições formais, usualmente definidas (se e quando o são) em Constituições

⁹² Vide. o Capítulo I.3 deste trabalho, que trata da luta e expansão do sufrágio, tanto em Portugal quanto no Brasil.

⁹³ Cfr. artigo 10º, 1, da CRP.

semânticas ⁹⁴, e definitivamente não se coadunam com os princípios democrático e republicano, bem como com a visão do constitucionalismo moderno que se adota atualmente. Entretanto, vale ressaltar, não se deve confundir os conceitos de periodicidade eleitoral com periodicidade temporal simétrica entre diferentes tipos de eleições, como ocorre, v.g., em Portugal ⁹⁵.

Relativamente ao seu conteúdo, pode haver o *sufrágio único*, que garante que cada cabeça equivale a um voto; ou ao *sufrágio múltiplo*, que concede a determinados eleitores ou grupos de eleitores um tantos votos quanto forem necessários, conforme as “qualidades ou condições jurídicas tidas por relevantes” ⁹⁶. Ainda, adjunto ao sufrágio múltiplo caracteriza-se o *sufrágio plural* se o eleitor tiver um determinado número variável de votos dentro de seu agregado – daí o *sufrágio familiar*, por exemplo ⁹⁷.

⁹⁴ Sobre Constituições semânticas, vale ressaltar a classificação ontológica de Karl Loewentein, que levanta a tese de uma *classificação ontológica* das Constituições, não levando em conta seus aspectos técnicos, materiais ou substantivos, como se servem a grande maioria das classificações atuais, mas foca a sua análise no sentido real (do que realmente são) das constituições, mormente quanto à realidade dos processos de poder e sua capacidade ou não de adaptar suas normas no seio social. Assim, haveria as *constituições normativas*, que são as constituições por excelência, uma vez que regulam o poder político e garantem verdadeiramente os direitos e garantias fundamentais, havendo uma simbiose entre a sociedade e o texto constitucional. Ainda, haveria as *constituições nominais*, espécie de meio termo entre o ideal e o inexistente, e cujo bojo constitucional, embora juridicamente válido, não consegue regular, por excelência, os processos de poder e sua dinâmica é apenas parcialmente aplicável na prática. Haveria, por fim, as *constituições semânticas*, que noutra nomenclatura poderiam nem mesmo ser considerada constituição nos termos modernos, uma vez não tem a capacidade de regular a dinâmica dos processos de poder, mas são meramente utilizadas como formalidade para que os detentores do poder político legitimem sua posição dominante, servindo aquela ao alvedrio destes; *in* LOEWENSTEIN, Karl *in* **Teoría de la constitución**, traduzida por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1964. pp. 205 e ss.

⁹⁵ Fato curioso para nós brasileiros ocorre em Portugal no quesito “interstícios entre eleições políticas”. Na cultura constitucional brasileira, há eleições periódicas, sempre de dois em dois anos – numa, faz-se eleição para a escolha dos cargos de Presidente da República, Governadores de Estado, Senadores Deputados Federais e Deputados Estaduais; dois anos depois, há eleição para a escolha dos cargos municipais, a saber, Prefeito e Vereadores. Já em Portugal, todas as eleições também obedecem ao princípio do *sufrágio periódico*, mas à sua própria moda. Nesta, todas as eleições tem interstícios limitados constitucionalmente (usualmente de quatro anos), mas não há uma sincronização entre elas. Assim, o interregno entre os momentos eleitorais são diversos e não-correspondentes entre si, o que gera uma desconformidade sistemática relativamente às datas de marcação das eleições, podendo num mesmo ano haver mais de uma eleição, em períodos diferentes dentro daquele mesmo ano, o que pode gerar, por sua vez, como de fato aconteceu em Portugal, a existência de períodos de seis anos em que em todos os estes anos houve eleições marcadas, e em muitos destes mais de uma. Em levantamento feito pela Comissão Nacional de Eleições, de 1999 a 2011, somente em 2003 e 2010 não houve eleições no país. Nomeadamente, houve as seguintes eleições: 1999 (Assembleia da República e Parlamento Europeu); 2000 (Assembleia Legislativa das regiões autónomas da Madeira e dos Açores); 2001 (Presidente da República e Poder local); 2002 (Assembleia da República); 2004 (Parlamento Europeu e Assembleia Legislativa das regiões autónomas da Madeira e dos Açores); 2005 (Assembleia da República e Poder local); 2006 (Presidente da República); 2007 (Assembleia Legislativa da região autónoma da Madeira e referendo); 2008 (Assembleia Legislativa da região autónoma dos Açores); 2009 (Assembleia da República, Parlamento Europeu e Poder local); 2011 (Presidente da República e Assembleia da República). Além disso, cabe salientar que, no caso português, pode haver a atribuição do instituto da dissolução do Parlamento, v.g., que designa automaticamente novas eleições, e daí começa a contagem de novo mandato de mais quatro anos, e não para um *mandato tampão* até o término do que seria aquela legislatura.

⁹⁶ MIRANDA, Jorge. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 101.

⁹⁷ Cfr. MIRANDA, MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 101

Por fim, relativamente à forma de exteriorização ⁹⁸ do voto, poderá haver *sufrágio secreto*, a ocorrer quando os cidadãos tiverem garantias de modo a manter protegidas suas opiniões expressadas no escrutínio; ou *sufrágio aberto* quando os eleitores deverem revelar a índole do voto ou não tiverem mecanismos jurídico-constitucionais que efetivamente resguardem o segredo consubstanciado no voto. Tanto em Portugal quanto no Brasil já se assegurou o *sufrágio secreto* nas eleições políticas. Contudo, há situações, que não se baseiam no sufrágio político, mas em eleições impróprias, e que a elas tem-se lutado no sentido oposto, a saber, pelo direito do voto aberto ⁹⁹.

II.3 O ATO ELEITORAL

II.3.1 – Da Obrigatoriedade

Basicamente, podem-se dividir os ordenamentos jurídico-eleitorais, quanto à obrigatoriedade do voto, em países que adotam o sistema do *sufrágio facultativo* ou do *sufrágio obrigatório*.

O *sufrágio obrigatório* caracteriza-se pela imposição estatal de um dever jurídico compulsório ao ato de votar. Dessarte, cabe a todo cidadão com direitos políticos a imposição estatal para a prática do voto, sob pena das imposições coativas legais ¹⁰⁰.

Segundo opinião de GOMES CANOTILHO ¹⁰¹, tal prática considera-se viciada de

⁹⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 102.

⁹⁹ Trata-se, tal situação, do caso brasileiro, que resguarda aos parlamentares o direito, em algumas situações, do voto secreto, como no caso de cassação de um parlamentar, em escrutínio no plenário, ou, v.g., nos casos de análise do Congresso sobre veto presidencial, nos termos do artigo 66, § 4º, da CRFB.

¹⁰⁰ No Brasil, por exemplo, são penalidades pelo não-comparecimento às urnas, não-justificadas, a não-inscrição em concurso ou prova para cargo ou função pública; não poderá, ainda, receber vencimentos ou salário de função ou emprego público, ou de qualquer forma ligado ao governo; não poderá participar de concorrências públicas ou administrativas do governo; não poderá obter passaporte ou carteira de identidade ou renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo; não conseguirá empréstimo nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo ou de cuja administração esse participe e com essas entidades celebre contratos. Ainda, o eleitor inadimplente ficará impedido de praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda; *in* “Guia do Eleitor”, disponibilizado pelo TSE.

¹⁰¹ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 303.

inconstitucionalidades, porquanto não confere aos cidadãos o gozo da plenitude do *princípio da liberdade do voto* ¹⁰², que garantiria, este, “a liberdade *de votar e de não votar e a liberdade no votar*” ¹⁰³.

Porquanto de difícil aceção e análise temática, a questão pontual da constitucionalidade do *sufrágio obrigatório*, como regra ¹⁰⁴, não nos parece obrigatoriamente inconstitucional, mas trata-se primordialmente de uma escolha política programática, definida pelo povo, por meio da Assembleia Constituinte Originária, e que leva em consideração, dentre outros fatores, o grau de conscientização política dos cidadãos, v.g.. Certamente que, se por um lado, correm-se riscos ao adotar a política do voto obrigatório, correm-se, noutra via, os riscos de se adotar o regime do *sufrágio facultativo* – dentre eles o risco de eventual diminuta participação cívica na escolha de seus representantes e a consequente deslegitimação pública na posse de seus governantes. Tal tem se revelado, em determinadas circunstâncias, no caso português ¹⁰⁵, que adota a facultatividade no processo de escolha nas eleições políticas.

O mesmo acontece no sistema britânico, a saber, não há, no Reino Unido, qualquer compulsoriedade de voto (*mandatory vote*); doutra forma, o direito de votar é exercido por aqueles que assim queiram e, no caso britânico, há inclusive outras formas de se incentivar a votação, tais como o voto postal (*vote by postal*) e o voto por procuração (*vote by proxy*).

Já no caso, brasileiro, vive-se situação inversa à portuguesa e à britânica; a saber, adota-se a postura jurídica-constitucional do *voto obrigatório*, o que nos parece, como dito, que não se trata de uma inconstitucionalidade interna à Carta de 1988, mas, antes, uma escolha política.

¹⁰² Cfr. o ponto III.4.2., deste trabalho, que trata do *princípio da liberdade*.

¹⁰³ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 303.

¹⁰⁴ Adota-se, simultaneamente, no Brasil, o *sufrágio facultativo* aos analfabetos, maiores de 70 anos, e para os jovens entre 16 e 18 anos, nos termos do artigo 14, §1º, II, da CRFB.

¹⁰⁵ Nas eleições presidenciais de 2011, o Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, foi reeleito. Como, em Portugal, o voto não é obrigatório, pouco mais de 46,5 % da população foi às urnas decidir quem seria o próximo Chefe de Estado lusitano. Portanto, a abstenção (leia-se, aqueles que sequer exerceram o ato do voto) chegou aos níveis de 53,5 %. Se somarmos os que abstiveram com os que votaram em branco ou nulo, o percentual do povo lusitano que ignorou a oportunidade de escolha do próximo presidente subiu para 59,7 %. Isso implicou, em termos práticos, que Cavaco Silva, mesmo ganhando “à primeira volta”, (leia-se, no primeiro turno), com 52,95 % dos votos válidos, teve, na verdade, somente 21,33 % da população portuguesa a legitimá-lo como Presidente, uma vez que os votos válidos representaram apenas 40,3 % da população. Tais números demonstraram, primeiramente, que o povo lusitano está, em altíssimos níveis, apático quanto ao fator político que, gostando ou não, os governa e decide boa parte daquilo que lhes toca a vida cotidiana. Por outro lado, tal ilustra o enorme descontentamento dos lusitanos para com a classe política em si – para os portugueses, tais candidatos não oferecem uma alternativa ante o *status quo*, e se situam, da esquerda à direita, todos num mesmo balaio. Ainda, os números dessas eleições mostram que o sistema, da forma como está, não resolve mais os problemas que outrora procurava solucionar. A falta de representatividade e o elo de ligação entre a classe política e o povo praticamente inexistem, a não ser nos “teatros pseudo-populares” que performam os candidatos no momento pré-eleitoral, fingindo, entre abraços e apertos de mão, uma conectividade que de fato não parece mais existir.

Aliás, como estudaremos a seguir, não descaracteriza o *princípio da liberdade* a adoção do voto obrigatório quanto à liberdade de não votar, em sentido *latu*. Se por um lado, não permitiu o Constituinte Originário brasileiro a opção pelo não-votar, ao menos este concedeu aos cidadãos brasileiros o direito dos votos *nulos* e *brancos*, cujas implicações jurídicas abordaremos agora.

II.3.2 – Da Validade

Tanto em Portugal quanto no Brasil e no Reino Unido, existe uma gama de possibilidades relacionadas às formas de se votar em uma eleição política, e dependendo do modo como se atuam nas urnas, tais votos poderão ser ou não válidos, para fins de contagem dos votos e propagação do resultado final do escrutínio.

A primeira importante base a ser firmada é que, tanto em países que adotam o *sufrágio obrigatório* quanto o *facultativo*, as opções de votos – em candidatos (lista aberta), em listas partidárias ou de coligações (lista fechada), em legendas ¹⁰⁶, brancos ou nulos – todos estes se subdividem, basicamente, em *votos válidos* ou *votos inválidos*. Consideram-se votos válidos todos aqueles que não forem brancos ou nulos, a saber, sob a lógica do caráter residual. Na mesma lógica, serão inválidos aqueles brancos ou nulos.

A delimitação jurídica dos votos válidos dá-se para fins de contagem final dos votos; dessa forma, somente os votos válidos são contabilizados para o cálculo do resultado final de uma eleição, tanto para *eleições majoritárias* quanto para *eleições proporcionais*.

De maneira simples, as eleições majoritárias são aquelas em que o candidato que obtiver maior número de votos ganha. Podem-se subdividi-las em eleições majoritárias simples (com *turno único* ¹⁰⁷ ou a *única volta* ¹⁰⁸) ou complexas (a *dois turnos* ou *duas voltas*, se nenhum dos candidatos alcançar maioria dos votos válidos), e podem ocorrer tanto em

¹⁰⁶ Os chamados *votos na legenda* só são, na acepção brasileira, permissíveis no Brasil, onde vigora o sistema de círculos plurinominais em listas abertas, onde vota-se, em regra, na pessoa específica do candidato. Caso o eleitor queira votar tão-somente na lista como um todo – vale dizer, no partido ou na coligação, sem escolher esse ou aquele candidato – opta-se pelo tal voto na legenda, que juridicamente, vale para fins de contagem do quociente eleitoral do partido ou coligação. Em Portugal, não há o *voto na legenda* propriamente dito porque, uma vez que adota-se a sistemática dos círculos plurinominais em listas *fechadas*, todos os votos vão para o partido ou para a *legenda*.

¹⁰⁷ No léxico brasileiro.

¹⁰⁸ Ou *uninominal majoritário*, no léxico português.

Portugal ¹⁰⁹ quanto no Brasil ¹¹⁰.

A simplicidade do voto majoritário é a principal marca do sistema eleitoral britânico. Denominado de *first-past-the-post*, o sistema utilizado no Reino Unido preza pela premiação de vencedor àquele que tem a vitória simples, sem turnos. Como as eleições gerais parlamentares britânicas (que definem, por óbvio, que partido comandará o Governo) são realizadas em círculos eleitorais uninominais, a saber, só há um representante por distrito (*constituency*), não há espaço para sistemas que busquem maior representatividade e pluralidade partidárias, mas busca tão somente o candidato com mais votos naquele território específico.

São considerados *votos brancos* aqueles em que o eleitor não especifica quem é o seu candidato ¹¹¹, seja nas cédulas de papel – usada em Portugal; seja na urna eletrônica – usada no Brasil; nesta, em especial, há um botão específico para tal escolha.

Já os *votos nulos* se dão quando o eleitor marca uma opção que não existe ou que não possibilite, no caso específico das cédulas de papel, a visualização ou identificação exata da marcação, ou ainda quando o boletim for danificado. No caso brasileiro, basta que o eleitor digite um número inexistente para que lhe seja computado um voto nulo.

Tanto o *voto em branco* quanto o *voto nulo*, em Portugal quanto no Brasil e no Reino Unido, possuem em si a característica de não serem computados como votos válidos, não havendo qualquer diferença prática entre os dois na contagem resultado final.

Havia um mito, no Brasil, de que se metade dos votos fossem anulados, ter-se-ia que marcar novas eleições com novos candidatos, uma vez que tal expressão representasse a indignação do público com todos os candidatos e, dessarte, o voto nulo seria uma forma de protesto com eficácia jurídica determinante. Tal ideia se baseava em texto do Código Eleitoral – CE ¹¹², que preceituava:

“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.”

¹⁰⁹ Como se aplica, v.g. em Portugal, nas eleições para Presidente da República.

¹¹⁰ No Brasil, aplica-se às eleições majoritárias para Governador, Senador, Presidente, e para os Prefeitos de Municípios com mais de 200.000 eleitores, nos termos do artigo 29, II; e 77 da CRFB.

¹¹¹ Seja deixando a cédula em branco, quanto, nalguns sistemas, marcando a opção “*nenhuma das opções anteriores*”.

¹¹² Lei Federal nº 4.737/65.

Contudo, nem o Código Eleitoral nem a legislação ordinária eleitoral tratavam de *votos nulos*. O que se dizia respeito era quanto à nulidade das eleições de uma forma geral, que se daria, em termos práticos, nas hipóteses do artigo 220 do CE ¹¹³. Assim, ainda que fosse uma ideia razoável como um mecanismo jurídico de protesto, este, de fato, não existe no Brasil ¹¹⁴.

O fato de a representatividade política estar cada vez mais fraca e cada vez maior a distância dos políticos eleitos com seus representados gerou, como ainda gera, uma série de questionamentos que, se alguns são curiosos ou lendários, outros podem ser, de fato, passíveis de serem questionados, ao menos do ponto de vista hipotético. Haja vista, dois questionamentos podem ser, neste espaço, brevemente arguidas.

O primeiro deles diz respeito exatamente à teoria brasileira e convocação de novos candidatos caso mais de 50% dos eleitores exibissem sua opinião em votos nulos ou brancos. Com efeito, tal seria um interessante modo de atrair os políticos dos cidadãos e melhorar a capacidade representativa dos eleitos. Se se demonstrar que nenhum dos candidatos merece o seu voto, parece razoável que estes, então, democraticamente cedam lugar para outros, até que um efetivamente conquiste a mente e o voto de confiança da maioria dos eleitores. Isso faria com que o voto de protesto servisse efetivamente para fins de melhoria dos processos democráticos; atualmente, o voto de protesto não tem propósitos concretos, e vê-se sua utilização na eleição de diversos personagens caricatos, como foi os casos do palhaço *Tiririca* ¹¹⁵, nas eleições de 2010.

A outra situação hipotética foi proposta por eleitores em Portugal ¹¹⁶, e a ideia é, basicamente, de que os *votos em branco* sejam convertidos, na mesma metodologia proporcional utilizada para a eleição dos deputados por suas listas, em *cadeiras vazias* na Assembleia da República lusitana. Na acepção de seus aderentes, o voto em branco tem exatamente o propósito de demonstrar repúdio e insatisfação com todos os candidatos nas listas à disposição. Tal proposta seria interessante, especialmente por que, em Portugal, os eleitores não são coagidos a votar (vigora-se o *sufrágio facultativo*), e quem, ainda sim, opta pelo voto em branco quer deixar, de forma bem clara, seu descontentamento com todos os candidatos e sua opção por nenhum deles. Em outras palavras, estes eleitores não querem, de nenhuma forma ser representados. Assim, os votos em branco fariam parte da contagem dos votos válidos e o número de cadeiras, contados a partir do quociente eleitoral, deixadas vazias.

¹¹³ Nos termos do artigo 220 da Lei Federal nº 4.737/65, será nula a votação: I - quando feita perante mesa não nomeada pelo juiz eleitoral, ou constituída com ofensa à letra da lei; II - quando efetuada em folhas de votação falsas; III - quando realizada em dia, hora, ou local diferentes do designado ou encerrada antes das 17 horas; IV - quando preterida formalidade essencial do sigilo do sufrágio; V - quando a seção eleitoral tiver sido localizada com infração do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 135.

¹¹⁴ A esse respeito, *vide* Acórdão 13.185/92, do TSE.

¹¹⁵ Sob os lemas de “Vote em Tiririca – pior que tá, não fica!”, o palhaço Tiririca foi eleito pelo PR/SP como deputado mais votado do país, com 1.348.295 votos.

¹¹⁶ *Vide* www.movimentomilenio.com

CAPÍTULO III – TEORIA GERAL DO DIREITO ELEITORAL

III.1 CONCEITO DE DIREITO ELEITORAL

Há várias formas de se conceituar o *Direito Eleitoral*, tarefa essa nem sempre fácil. Pode-se definir, de maneira simples e pragmática, o Direito Eleitoral como sendo o sistema conjuntural de normas, decisões e instituições relativas à regulamentação das eleições políticas e aos processos eleitorais políticos ¹¹⁷, dentro do âmbito do Direito Público.

Importante notar como a conceituação de Direito Eleitoral pode variar conforme o doutrinador; tais definições, entretanto, quase nunca são incompatíveis entre si ou detêm tantas diferenciações – trata-se, sobretudo, da lógica ou do foco como se olha para o Direito Eleitoral. Afinal, tudo pode ser visto diferentemente de verificados sob perspectivas ou referências distintas – sejam elas do ponto de vista sociológico, político, jurídico, constitucional etc.

Assim, pode-se dizer o Direito Eleitoral como um “*liame que une a eficácia social da República democrática representativa à eficácia legal da Constituição*” (TORQUATO JARDIM ¹¹⁸); como o “*estudo de normas e dos procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa adequação entre a vontade do povo e a atividade governamental*” (FÁVILA RIBEIRO ¹¹⁹); noutra perspectiva, dir-se-ia quanto ao papel do Direito Eleitoral de “*harmonizar o quanto possível as ‘divergências sociais’, trazendo esperança e conforto às minorias políticas, como também às maiorias exploradoras, de cada nação*” (GOMES NETO ¹²⁰); ou, ainda, como “*ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos regularizadores dos direitos políticos*” (JOSÉ JAIRO GOMES ¹²¹).

Cabe, basicamente, ao *Direito Eleitoral*, estudar e analisar temas como, por exemplo, capacidade eleitoral passiva (candidaturas) e filiação partidária; capacidade eleitoral ativa (cidadania e direito de voto); recenseamento e alistamento eleitoral; sistemas eleitorais;

¹¹⁷ Cfr., v.g., MIRANDA, Jorge. **Estudos de Direito Eleitoral**. Lisboa, Lex, 1995, p. 148.

¹¹⁸ JARDIM, Torquato. **Introdução ao Direito Eleitoral Positivo**. Brasília: Ed. Livraria “Editora Brasília Jurídica”, 1994, p. 10.

¹¹⁹ RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1986, p. 12.

¹²⁰ GOMES NETO, Francisco Antônio. **O Direito Eleitoral e a Realidade Democrática**. Rio de Janeiro: Ed. José Konfino, 1953, p. 12.

¹²¹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey: 2010, p. 15.

partidos políticos; organização judiciária e administração eleitoral; processo eleitoral; financiamento de campanhas e prestação de contas (*accountability*); propaganda eleitoral; ilícitos eleitorais; contencioso eleitoral etc.

III.2 AUTONOMIA DO DIREITO ELEITORAL

Fato interessante de se estudar, no que tange ao Direito Eleitoral, diz respeito a sua autonomia no Direito. A discussão acerca da *autonomia do Direito Eleitoral* pode parecer, a um primeiro olhar, de alguma relevância e pouquíssima discussão.

Isto porque, em Portugal, se parece pacífico na doutrina que o direito eleitoral não é ramo autônomo do Direito. Para os lusos, “não há um Direito Eleitoral *per se*” (JORGE MIRANDA¹²²); antes, o estudo das eleições está presa umbilicalmente ao ramo autônomo a que a eleição cuida – no caso da *eleição política*, o direito eleitoral se vê parte integrante do Direito Constitucional. Nesse sentido se adota tal postura, visto que, aos constitucionalistas portugueses, o objeto das normas e os princípios estão dispostos centralizadamente na Constituição; assim, vale autonomizar-se, no máximo, o direito eleitoral nos moldes a que se fala, *v.g.*, da Constituição Económica ou na Constituição do Trabalho¹²³ – e *mutatis mutandi* – em Constituição eleitoral.

No Reino Unido, algo semelhante ocorre. Como já expressado anteriormente neste trabalho, não há tal debate, na doutrina, a esse respeito. Antes, percebe-se que não há uma sistematicidade do direito eleitoral, e raríssimos são os trabalhos que abranjam todos os tópicos pertinentes da área¹²⁴. No mais, as lições mais importantes de direito eleitoral são encontradas em compêndios de direito constitucional, fato que leva-nos a crer que, na prática, o direito eleitoral encontra-se umbilicalmente atrelado ao próprio direito constitucional britânico¹²⁵.

É evidente que não é tão somente pelo fato de se haver normas específicas, códigos e leis peculiares, e jurisprudência e doutrina próprias consolidadas que fazem com que tais fatores

¹²² MIRANDA, Jorge. Sobre o Direito Eleitoral *in Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa: Lex, 1995, p.149.

¹²³ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 35.

¹²⁴ Faz-se menção a obra de BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin's Press, 1995.

¹²⁵ Cfr., dentre outros, BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011.

se identifiquem, por si, como um ramo autônomo no Direito. Mas certamente, a depender do grau, podem ser preponderantes – ou sérios indicadores – de autonomização, num ou noutra ordenamento jurídico ¹²⁶.

De se destacar o parecer de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, quando ensina que “diz-se que há uma disciplina jurídica autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e normas que lhe dão identidade, diferenciando-a das demais ramificações do Direito” ¹²⁷.

Com efeito, daí se começa a notar as diferenciações entre os sistemas português, o britânico e o brasileiro. Aliás, é exatamente no resultado da investigação de que, internamente a cada ordenamento, não há conflitos, mas estes aparecem à medida que os confrontamos entre si, que se chega a conclusão de que existem duas respostas diferentes, uma para cada sistema, sem que nenhuma esteja necessariamente errada.

As peculiaridades do caso brasileiro não deixam enganar que, em seu sistema, não há dúvidas de que o Direito Eleitoral é sim ramo autônomo do Direito, fato que inclusive nem sequer é tratado como questão de discórdia entre os eleitoralistas desse país.

O direito eleitoral, no Brasil, detém particularidades muito distintas de outros ordenamentos, como o português e o inglês, v.g.. No Brasil, a começar, há uma justiça especializada em Direito Eleitoral, composta de juízes eleitorais de primeira instância; de Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), em segunda instância; do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); e de um Ministério Público Eleitoral (MPE), todos próprios ao embate jurídico em matérias eleitorais. Além disso, há ainda um *contencioso eleitoral* próprio.

Não bastassem tais peculiaridades, o direito eleitoral no Brasil vai além. A jurisprudência eleitoral é forte e determinante, e tanto as decisões dos tribunais quanto a doutrina trabalham constantemente – e não de dois em dois anos – para o aperfeiçoamento das matérias jurídicas eleitorais. Além disso, há uma autonomia didática consistente, e tanto manuais eleitorais quanto cadeiras nas Universidades são cada vez mais frequentes.

Por fim, o direito eleitoral, no Brasil, detém uma série de regras e princípio próprios, que tanto a caracterizam, distinguindo-os dos demais ramos jurídicos. Quanto às normas eleitorais, pode-se fazer referência, dentre tantas, ao Código Eleitoral ¹²⁸, que, diferentemente do sistema português, reúne quase todas as questões de índole jurídico-eleitoral num mesmo diploma legal.

Quanto aos princípios, pode-se dizer que este é, definitivamente, ponto que merece destaque quanto à autonomização do direito eleitoral. Nos ensinamentos de FONROUGE ¹²⁹,

¹²⁶ Cfr. ARADA, Kyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 19ª edição revista e ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 17.

¹²⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 3.

¹²⁸ Lei Federal nº. 4.737/65.

¹²⁹ FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1970, p. 33.

“a autonomia é um ramo do direito que dispõe de princípios gerais próprios e que atua coordenadamente, em permanente conexão e interdependência com as demais disciplinas, como integrantes de um todo orgânico (unidade do direito)”.

Dessarte, pode-se anotar uma série de princípios próprios de Direito Eleitoral, (alguns serão tema do próximo subcapítulo) – dentre eles os princípios do *pluralismo político*; da *lisura das eleições*; da *anualidade eleitoral*; da *celeridade*; da *devolutividade dos recursos*; da *irrecorribilidade das decisões do Tribunal Superior Eleitoral*; da *moralidade eleitoral*; da *universalidade*; da *igualdade etc.*

Importante anotar que alguns desses princípios estão estampados na Constituição; outros, são decorrentes das leis e normas eleitorais. Todavia, o fato dos princípios eleitorais estarem, alguns deles, preceituados na Constituição, não transforma o direito eleitoral num ramo necessariamente vinculado ao Direito Constitucional. A Constituição, como Lei Magna, trata de princípios relativos a uma série de ramos jurídicos autônomos – v.g., Direito do Trabalho, Penal, Civil, Processual, Eleitoral.

Ademais, o próprio sentido da Constituição é, basicamente, resguardar os direitos e garantias fundamentais e estabelecer as regras e atribuições do poder – de onde se insere os regramentos de Direito Eleitoral. Dessa forma, os princípios eleitorais também são, necessariamente, de índole político-constitucionais, que refletem direta ou indiretamente influxos interpretativos e axiológicos fundamentais e instrumentais da Carta Magna ¹³⁰. Não será por isso o direito eleitoral ramo do Direito Constitucional – não, pelo menos, no sistema brasileiro.

Finalmente, a própria Constituição brasileira consagra a autonomia do Direito Eleitoral, ao preceituar que:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I – direito civil, comercial, penal, processual, *eleitoral*, ...” (g.n.)

Nessa senda concorda, v.g., JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO ¹³¹, que, ao comparar os sistemas brasileiro e português, anota que “preferimos aceitar uma autonomia relativa, assentada em seu caráter interdisciplinar”.

¹³⁰ Cfr. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 492.

¹³¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 492.

III.3 FONTES DO DIREITO ELEITORAL

Fonte é aquilo que nomeadamente se traduz por origem, gênese, nascimento, surgimento – de onde se origina determinada coisa, o local de sua procedência. Comumente se adota a expressão *fonte* para designar a nascente de um rio, por exemplo.

São *fontes do direito*, de uma maneira ampla, todo e qualquer forma, elemento ou modalidade de criação, modificação e aperfeiçoamento das normas do ordenamento jurídico¹³², como se verá, e da qual parte-se de pressuposto ou de procedência para determinado ramo do Direito.

Podem-se dividir, didática e sistematicamente, as fontes de direito em duas: *materiais* e *formais*.

São *fontes materiais* do Direito, como um todo, e do Direito Eleitoral, em especial, toda motivação e influência que recaem em cima do legislador para criar determinada norma jurídica. Nisso ressalte-se os diversos fatores de pressão nas variadas instituições legislativas, tais como a Assembleia da República, Assembleias Legislativas das Regiões Autônomas e órgãos legislativos do Poder Local (portuguesas); o Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais (brasileiras); e o Parlamento (Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes), além dos parlamentos específicos da Escócia, Irlanda do Norte, Inglaterra e País de Gales, para a produção de leis com este ou aquele objeto e sentido de normatividade. No caso do Direito Eleitoral, no Brasil, vale ressaltar que compete tão somente ao Congresso Nacional legislar sobre a matéria¹³³. No caso lusitano, tal recai sobre a Assembleia da República¹³⁴.

Já no tocante ao direito eleitoral britânico, ocorre fenômeno interessante, decorrente do sistema do *common law* e, conseqüentemente, da maneira como se produzem os regramentos e obediência às leis e à Constituição, ainda que inorgânica, como melhor discorreremos no decorrer deste trabalho.

As fontes materiais, vale dizer, as pressões, influências e motivações que sobre as quais os legisladores constantemente sofrem, podem se dar tanto por fatores sociais ou sociológicos, psicológicos, econômicos, políticos, eleitorais, religiosos, axiológicos, morais, históricos etc. Isso afora os grupos de pressão organizados que rondam os Parlamentos e as demais instituições legislativas em qualquer lugar do mundo, como se pode perceber por meio da sociedade organizada (ONGs, igrejas, associações etc), ou mesmo por meio de *lobbies*, por exemplo. Muito bem explica tal fenômeno JOSÉ JAIRO GOMES¹³⁵ quando prediz que “a lei

¹³² BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal** – Parte Geral. Vol. 1. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 116.

¹³³ Cfr. artigo. 22, I, da CRB.

¹³⁴ Cfr. artigo. 161º, alíneas *b* e *c*; e artigo 226 da CRP.

¹³⁵ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey: 2010, p. 18.

não decorre da atividade impessoal, harmônica e incoerente de um legislador justo e onipresente, como pretendiam os positivistas clássicos mas, antes, é fruto de uma bem articulada composição de interesses”.

Já as *fontes formais* são aquelas de cognição ou conhecimento, donde os “juízos jurídicos são fundamentados”¹³⁶, vale dizer, onde se verifica a normatividade na prática. Preceitua MIGUEL REALE¹³⁷ que são fontes formais os “processos ou meios em virtude dos quais as regras de positivism com legítima força obrigatória, isto é, com vigência e eficácia no contexto de uma estrutura normativa”.

As fontes formais, por sua vez, podem ser subdivididas em mediatas e imediatas. *Fonte imediata* é a lei. *Fontes mediatas* podem ser, de modo geral, a jurisprudência, a doutrina e os costumes (Direito Consuetudinário).

Relativamente às *fontes formais imediatas*, pode-se destacar, tanto no caso brasileiro quanto no português e no britânico¹³⁸, a Constituição como a Lei Maior a ser obedecida e resguardada. Mais do que isso, o Direito Eleitoral parte do próprio Direito Constitucional¹³⁹, cujas regras e programas principais a serem obedecidos decorrem do texto constitucional. São eles, no direito constitucional brasileiro, v.g., os artigos 1º (soberania do poder no povo); 12 (nacionalidade); 14 e 15 (direitos políticos); 16 (princípio da anterioridade eleitoral); 17 (partidos políticos); 22, I (competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral); 27, § 1º (mandato dos Deputados Federais); 55, V (perda de mandato de Congressista pela Justiça Eleitoral); 62, § 1º, I, *a* (vedação de edição de medida provisória que diga respeito a matérias de direito eleitoral); e 118 a 121 (organização da Justiça Eleitoral) da CRFB.

Quanto à Constituição da República Portuguesa, podem-se anotar os artigos 3º (princípio da soberania do povo); 10º (sufrágio universal e partidos políticos); 15º, 4. (reciprocidade de capacidade eleitoral para estrangeiros); 40º, 3. (direito de antena nos períodos eleitorais); 48º a 52º (direitos, liberdades e garantias de participação política); 108º (titularidade e exercício do poder); 109º (participação política dos cidadãos); 113º a 119º (princípios gerais de direito eleitoral); 121º a 127º (regras eleitorais para Presidente da República); 133º, alínea *a* (competência do Presidente da República para marcação dos dias de eleições); 136º, 3., alínea *c* (quorum qualificado na Assembleia da República para regulamentação de atos eleitorais previstos na CRP); 148º a 153º (regras eleitorais para a Assembleia da República); 223º (Competência do Tribunal Constitucional); 226º (estatutos e leis eleitorais das regiões autónomas); 239º, n.º. 3. (processo eleitoral do Poder Local); 260º (assembleia regional); e 270º (restrições ao exercício de direitos) da CRP.

Relativamente ao Direito Britânico, a Constituição, como já mencionamos, é inorgânica, e nem por isso menos relevante. Aliás, como falaremos à frente, o constitucionalismo britânico é *sui generis*, especialmente porquanto vem fortemente marcado por um histórico de pelo

¹³⁶ Cfr. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey: 2010, p. 18.

¹³⁷ REALE, Miguel. **Fontes e modelos do Direito**. São Paulo, Saraiva, 1994, p. 140.

¹³⁸ Ainda que *inorgânica*.

¹³⁹ Ou no caso lusitano, é parte integrante do Direito Constitucional.

menos dez séculos de história e tradição política e constitucional, e deve ser entendida, na lição de BARNETT ¹⁴⁰, como uma variedade de fatores históricos, culturais, legais, filosóficos e políticos que moldaram, ao longo de tantos anos de evolução, pacífica e gradual, a organização de estado que atualmente conhecemos.

Ainda quanto às *fontes formais imediatas*, no que diz respeito às demais leis infraconstitucionais, vale fazer anotação ao ensinamento de JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO ¹⁴¹, quando preceitua que “considera-se a *lei eleitoral* como típica orgânica fundamental, por seu conteúdo, quando trata da classificação das fontes do direito objetivo”. Assim, pode-se fazer referência, no caso brasileiro, v.g., às Leis Complementares nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades) e nº. 135/10 (Lei da Ficha Limpa), além das Leis Federais nº. 4.737/64 (Código Eleitoral); nº. 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); e nº. 9.504/97 (Lei das Eleições).

Já no ordenamento jurídico português, faz-se nota às seguintes leis: Decreto-Lei nº. 319-A/76 (Lei Eleitoral do Presidente da República); Lei nº. 14/79 (Lei eleitoral da Assembleia da República); Lei nº. 28/82 (Lei de organização e funcionamento do Tribunal Constitucional); Decreto-Lei nº. 406/74 (Direito de Reunião); Decreto-Lei nº. 85-D/75 (Tratamento jornalísticos às diversas candidaturas); Lei nº. 71/78 (Lei da Comissão Nacional das Eleições); Decreto-Lei nº. 400/82 (Código Penal – crimes eleitorais nos arts. 336 e ss.); Lei nº. 97/88 (Afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda eleitoral); Decreto-Lei nº. 15/89, de 11 de Janeiro (STAPE); Lei nº. 58/90 (Lei de TV/ “direito de antena”); Lei nº. 12/96 (Regime de incompatibilidades dos cargos políticos e altos cargos públicos); Lei nº. 13/99 (Regime jurídico do recenseamento eleitoral); Lei nº. 26/99 (Lei que alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e da obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições); Lei nº. 10/2000 (Regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião); Decreto-Lei nº. 279-A/2001 (licença especial para militares para exercício de mandatos eletivos); Lei nº. 4/2001 (Lei da Rádio/Direito de Antena); Lei Orgânica nº. 2/2003 (lei dos partidos políticos); Lei nº. 19/2003 (lei de financiamento dos partidos políticos e das campanhas); Lei Orgânica nº. 2/2005 (lei de organização e funcionamento da “Entidade das Contas e Financiamento Políticos” de partidos políticos e campanhas eleitorais); Lei Orgânica nº. 3/2006 (Lei que estabelece paridade de cotas nas listas de ao menos 33% para cada um dos sexos, tanto para as eleições da Assembleia da República, das Assembleias Legislativas das Regiões Autônomas e das instituições do Poder Local).

Quanto às fontes formais imediatas do direito eleitoral britânico, há forte característica estatutória na regulação das questões eleitorais naquele Estado; entre elas, faz-se menção aos *Representation of the People Act 1867, 1918, 1948, 1983 e 2000; Political Parties, Elections and Referendums Act 2000; Parliament Constituencies Act 1986; Electoral Administration*

¹⁴⁰ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 4.

¹⁴¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 503.

Act 2006; Registration of Political Parties Act 1998; Sex Discrimination Act 2002; Corrupt and Illegal Practices Prevention Act 1883 e o *Constitutional Reform Act 2005*, dentre tantos outros.

Já quanto às *fontes formais mediatas*, vale apenas fazer destaque à jurisprudência em matéria eleitoral, tanto no Brasil quanto em Portugal, e com maior ênfase no primeiro. O Brasil, como se sabe, adota uma Justiça Eleitoral especializada, e sua matéria é de competência de julgamento desde os juízes eleitorais das comarcas, passando pelos Tribunais Regionais Eleitorais – TREs (em âmbito estadual), pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, órgão eleitoral supremo, e com possibilidade de recurso extraordinário até o Supremo Tribunal Federal – STF. Além disso, cumpre rapidamente ressaltar que o sistema brasileiro dispõe de um Ministério Público Eleitoral, também especializado nas lides jurídico-eleitorais em questão.

Tais tribunais têm atuado de forma impressionantemente rápida e abordando uma série de novas questões que com muita frequência demandam do Judiciário respostas à dinâmica do direito eleitoral brasileiro. Atuação esta que, além de elogios, traz consigo críticas, especialmente quanto ao denominado *ativismo judicial*, como se pode verificar, v.g., nas Resoluções do TSE, que tem tido, na prática, força de legislação eleitoral, inovando no mundo jurídico com uma normatividade que sobressai suas limitações constitucionais ¹⁴².

No que tange à jurisprudência lusitana, importa ressaltar que, em Portugal, aprovou ao legislador conceder ao Tribunal Constitucional o *status* de órgão máximo e detentor de boa parte das competências relativas aos processos jurídico-eleitorais e ao *contencioso eleitoral político* propriamente dito. E justifica o professor lusitano JORGE MIRANDA¹⁴³ no sentido de que uma vez sendo o *contencioso eleitoral* político um *contencioso* eminentemente *constitucional* ¹⁴⁴, não seria outra a opção senão confiar ao Tribunal Constitucional a competência para gerir tais processos.

III.4 PRINCÍPIOS DE DIREITO ELEITORAL

¹⁴² Toma-se como exemplo a Resolução nº. 22.610, de 25.07.2007, que trata de fidelidade partidária no Brasil.

¹⁴³ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 299.

¹⁴⁴ Nesse aspecto, vale lembrar que tal se dá muito em torno da ideia concebida pela doutrina portuguesa que não entende o Direito Eleitoral como um ramo autônomo na ciência jurídica, antes fazendo parte do Direito Constitucional, quando se tratar de eleições políticas; ou do Direito Administrativo, quando se tratar de eleições em associações públicas, universidades ou outras pessoas coletivas de Direito Público; ou ainda outras, no Direito Comercial ou Trabalhista, v.g.. Cfr. MIRANDA, Jorge. Sobre o Direito Eleitoral *in Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa: Lex, 1995, p.149 e ss.

III.4.1 – Princípio da Universalidade

O *princípio da universalidade do sufrágio* garante que todo e qualquer cidadão tenha o direito inato de votar. Aliás, tal caracteriza, por excelência, o *status* de cidadão, e que perfaz, em última instância, o que se denomina de “direitos políticos”. Tal princípio busca evitar, em todas as medidas razoavelmente possíveis, a discriminação e a exclusão dos cidadãos na participação política. Ressalta JORGE MIRANDA ¹⁴⁵ que o princípio da universalidade é “corolário ou manifestação do princípio geral da universalidade”, previsto no artigo 12º da CRP, e que preceitua que *todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição*.

Além da condição de votar, cabe ainda a consequente condição de ser votado, como parte da esfera total dos direitos políticos, constitucionalizados tanto na Carta Magna brasileira ¹⁴⁶ quanto na portuguesa ¹⁴⁷.

Não bastassem os preceitos constitucionais, cumpre salientar que o princípio da universalidade também tem condão em princípios internacionais, e pode ser encontrado, v.g., no artigo 21º, nº. 1, da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, que preceitua que “todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou *por intermédio de representantes livremente escolhidos [ou eleitos]* (g.n.)”; assim também direciona a *Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial* (1965), que dispõe em seu artigo 5º, alínea *a*, que os Estados devem garantir, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, os direitos políticos, entre eles o de participar nas eleições – de votar e de ser eleito – por sufrágio universal e igualitário. ¹⁴⁸

Por fim, tal princípio busca, ainda, um *sentido dinâmico*, que, nos dizeres de GOMES CANOTILHO ¹⁴⁹, visa “obrigar, eventualmente, à extensão do direito de voto a cidadãos estrangeiros (...) e de tornar inconstitucionais restrições ao direito de sufrágio desnecessárias ou desproporcionais (inelegibilidades e incompatibilidades)”.

III.4.2 – Princípio da Liberdade

¹⁴⁵ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 202.

¹⁴⁶ Cfr., dentre tantos, os artigos 1º, 14 e 15 da CRFB.

¹⁴⁷ Cfr., entre outros, os artigos 108º e 109º da CRP.

¹⁴⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. Introdução ao Direito Eleitoral *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 617.

¹⁴⁹ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 303.

O *princípio da liberdade de voto* garante aos cidadãos com direitos políticos a ampla liberdade para a escolha de em quem irá votar – não só quanto a nomes ou partidos, mas também quanto a programas e ideologias, e de forma a evitar qualquer coação, física ou psíquica, por parte de quaisquer partes ou mecanismos, sejam eles de origem pública ou privada.

O liame que separa a liberdade de opinião e expressão e o *marketing* político da coação psicológica pode ser curto, e muitas vezes imperceptível, especialmente nas últimas décadas, em que a ciência política percebeu o quanto o *poder econômico* pode pressionar o eleitor ¹⁵⁰.

Outro fator que a Ciência Política constantemente critica quanto à intromissão da liberdade de voto dos cidadãos dizem respeito às pesquisas de opinião ou sondagens eleitorais, sobretudo em face do fenômeno conhecido como *bandwagon effect*, que mostra como o comportamento de determinados eleitores e suas crenças e ideologias podem ser afetadas pelo que a maioria pensa, sob a regra geral de que a conduta ou crença difundidas entre as pessoas, como modas e tendências, claramente faz com que a probabilidade de qualquer indivíduo adotá-la aumenta em proporção dos assim já o fazem ¹⁵¹. Dessa forma, pesquisas/sondagens podem trazer incríveis malefícios à plena liberdade dos eleitores em escolher seus candidatos que, com base na própria natureza psicológica comprovada pelo *bandwagon*, são (ou podem ser) manipuladas falsamente com vistas à influenciar o resultado final ¹⁵².

Ainda, acerca do princípio da liberdade pode-se justificar a teoria da não-obrigatoriedade de votar, como ocorre em países como Portugal e EUA, derivando a ilegitimidade da imposição legal do voto obrigatório ¹⁵³. Segundo doutrinadores, como GOMES CANOTILHO ¹⁵⁴, o princípio da liberdade garante liberdade para votar em qualquer candidato e para sequer não votar (*liberdade de não votar*). Em tais ordenamentos jurídicos, isso é perfeitamente possível, vez que a própria Constituição adota o voto como um *dever cívico* e não um *dever jurídico* ¹⁵⁵. Já no caso brasileiro, deve-se ponderar o princípio da liberdade com outros preceitos constitucionais que, uma vez não garantido o voto facultativo, ao menos não impede que o eleitor anule seu voto ou vote em branco.

¹⁵⁰ Daí o porquê de haver, no Brasil, v.g., o crime de *Abuso do Poder Econômico* nas eleições, como se pode perceber nas Leis Federais nº. 9.504/97 e 9.100/96, por exemplo. Claro, há-de se ressaltar, o fato de haver um tipo coator de tal conduta não a extingue, e mesmo não a limita nos graus desejados socialmente.

¹⁵¹ Cfr. COLMAN, Andrew. **Oxford Dictionary of Psychology**. New York: Oxford University Press, 2003. p. 77

¹⁵² Por isso, tanto os sistemas brasileiro quanto português estabeleceram regras jurídicas que coíbem as pesquisas/sondagens inverossímeis. Cfr. Lei nº. 10/2000, de 21 de Junho (ordenamento jurídico português); e artigos 33 a 35 da Lei Federal nº. 9.405/97.

¹⁵³ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 303.

¹⁵⁴ Cfr. GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 303.

¹⁵⁵ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 303.

III.4.3 – Princípio da Igualdade

O princípio da igualdade de voto garante, basicamente, que todo voto deve ter valor e peso iguais, sem que haja quaisquer formas de discriminações entre eleitores. Vale dizer, todos os votos devem ter o mesmo *valor de resultado* (GOMES CANOTILHO ¹⁵⁶).

Tal princípio tem força constitucional, tanto em Portugal quanto no Brasil, nos termos dos artigos 13º e 113º, 3, alínea *b*, da CRP; e dos artigos 5º, *caput*; e 14, da CRFB.

Além da previsão constitucional, aprovou também à *Declaração Universal dos Direitos homem* instituir o princípio da igualdade como princípio internacional, nos termos de seu artigo 7, bem como à *Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial* (1965), que preceitua em seu artigo 5º, alínea *a* que os Estados devem garantir, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, os direitos políticos, entre eles o de participar nas eleições – de votar e de ser eleito – por sufrágio universal e igualitário ¹⁵⁷.

Ainda, outras implicações podem insinuar do presente princípio da igualdade. Dentre eles, ressalta-se teoria de GOMES CANOTILHO ¹⁵⁸ que determina, para além de uma exigência de igualdade de valor próprio e único, que não se exija o condicionamento da possibilidade de representação à obtenção de percentuais mínimos para se obter vaga nos Parlamentos – vale dizer, às *cláusulas de barreira* ¹⁵⁹. Segundo o autor, tal limitaria sobremaneira o igualdade, bem como a representatividade do sufrágio perante a população.

Por fim, o constitucionalista lusitano JORGE MIRANDA ¹⁶⁰ coloca o *princípio da igualdade* tanto no plano da “igualdade de eleitores no sentido da proporcionalidade na relação entre o número de eleitores e o de representantes a eleger por círculos eleitorais” ¹⁶¹ quanto no plano da igualdade material, tanto das candidaturas como dos eleitores, seja antes ou durante as campanhas eleitorais.

¹⁵⁶ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 305.

¹⁵⁷ Cfr. MIRANDA, Jorge. Introdução ao Direito Eleitoral *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 617.

¹⁵⁸ Cfr. GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 305.

¹⁵⁹ Em Portugal, a *cláusula de barreira* fica impedida pelos artigos 113º, 5 e 152º, 1, da CRP. No Brasil, já houve a cláusula de barreira, também denominada de *cláusula de desempenho* (art. 13, da Lei Federal nº; 9.096/95, mas foi derrubada pelo STF no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) nº. 1351-3, Min. Rel. Marco Aurélio, DJ 30.03.2007.

¹⁶⁰ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 202-203; MIRANDA, Jorge. Introdução ao Direito Eleitoral *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 615.

¹⁶¹ Cfr. artigo 143, nº. 21, da CRP.

III.4.4 – Princípio da Periodicidade

Como corolário dos princípios republicano, representativo e da renovação ¹⁶², além da própria figura do Estado de direito Democrático, o *princípio da periodicidade* vem garantir a renovação dos cargos políticos em eleições sucessivas para os cargos dos órgãos públicos. Tal principiologia impede sobretudo a vitaliciedade dos cargos políticos, característica dos regimes monárquicos, e busca implantar as máximas republicanas da temporariedade e da eletividade.

Ademais, não vale tão somente a limitação de tempo para os períodos dos mandatos públicos; faz-se necessário, também, limitar a quantidade de reeleições, sendo uma o coeficiente que mais nos parece razoável nos sistemas constitucionais pelo mundo afora. Entretanto, tal questão parece de maior complexidade, porquanto não se aplica a todos os cargos eletivos (como os cargos do Legislativo, v.g.) Segundo GOMES CANOTILHO ¹⁶³, “*podem existir, de fato, mandatos sem limites temporais (...) por meio de sucessivas renovações da legitimidade eleitoral (...), sendo duvidoso que a lei, sem autorização constitucional, possa limitar o número de mandatos*”. Caso se limite a renovação, nesses casos, poder-se-ia “*aniquilar a capacidade eleitoral passiva dos cidadãos*” ¹⁶⁴. Entretanto, tal questão ainda parece de difícil aceção.

A periodicidade também elenca o rol dos princípios de direito internacional relativos às matérias eleitorais, como se pode observar do artigo 3º, nº. 1, do *Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem* (1952), que obriga os Estados membros a organizar, com intervalos regulares, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem livre expressão da opinião do povo na eleição do órgão legislativo. ¹⁶⁵

III.4.5 – Princípio da Pluralismo Político

O princípio do pluralismo político está em sintonia fina com a liberdade que nós indivíduos temos de escolha acerca de qualquer opinião política. Pode-se entender por pluralismo político a ampla liberdade de opinião política, e tal conceito dilui-se em uma série de outros princípios fundamentais resguardados pela Carta Magna brasileira e portuguesa, tais como a liberdade de expressão, o direito de oposição, entre tantos outros inerentes ao próprio

¹⁶² Cfr., entre tantos, MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 202.

¹⁶³ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 306.

¹⁶⁴ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 306.

¹⁶⁵ Cfr. RAYMOND GOY. **La garantie européenne du droit à de libre élections législatives: l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention de Rome** in *Revue du droit public*, 1986, p. 1275 e ss. in MIRANDA, Jorge. **Introdução ao Direito Eleitoral** in **Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 617.

sentido do princípio democrático.

Ensinam CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS, no livro *Comentários à Constituição do Brasil*, ressaltam, ainda, que

“a democracia impõe formas plurais de organização da sociedade. Por pluralismo político não se deve entender tão-somente a multiplicidade de partidos políticos. Há de se entender também o pluralismo dos sindicatos, das igrejas, das escolas e das universidades, das empresas, das organizações culturais, e, enfim, de todas aquelas organizações que podem ser sempre de interesses específicos dentro do Estado e conseqüentemente servir para opor-se-lhe e controlá-lo.”¹⁶⁶

Nessa senda, pluralismo político implica em liberdade para a escolha de quaisquer linhas de pensamento político-ideológicos, não podendo ser alvo de supressão por nenhum meio. Isso significa, na prática, em liberdade de escolher qualquer partido político, ou de não escolher nenhum.

III.4.6 – Princípio da Pluripartidarismo

O princípio da pluripartidarismo, por sua vez, é a garantia constitucional de livre criação fusão, incorporação de partidos, sendo vedada a intervenção estatal para coibir o funcionamento dos partidos políticos no Brasil. LOURIVAL SEREJO¹⁶⁷ chega a dizer que “os partidos políticos são considerados como essenciais ao funcionamento da democracia, ao ponto de admitir-se como impossível de se conceber uma democracia sem partidos políticos”. Quanto a isso, não há dúvidas, vale dizer, da pertinência intrínseca dos partidos políticos, tanto no organograma político brasileiro quanto no lusitano.

Ao garantir o pluripartidarismo, a CRFB teve como finalidade coibir uma ordem partidária única e obrigatória, que limitasse a criação de novos partidos políticos, como aconteceu quando da imposição do Ato Institucional número 2 (AI-2), que instituiu o bipartidarismo obrigatório, representados pela *ARENA (Aliança Renovadora Nacional)* e pelo *MDB (Movimento Democrático Brasileiro)*. Com o fundamento constitucional do pluralismo político, a Lei Maior brasileira resguardou a liberdade de pensamento político-ideológico.

¹⁶⁶ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1988.

¹⁶⁷ SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral de acordo com a Lei nº. 11.300/10**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 37

CAPÍTULO IV – BREVE ESBOÇO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL – BRASIL, PORTUGAL E REINO UNIDO

IV.1 - BREVE ESBOÇO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

A República Federativa do Brasil, da forma como a conhecemos efetivamente nos dias atuais, foi constituída pela Carta Magna promulgada em 5 de outubro de 1988 – também denominada de *Constituição Cidadã*¹⁶⁸. Classificada como uma Constituição *orgânica, democrática* por natureza, *rígida* quanto ao processo de reforma¹⁶⁹, *analítica* quanto à sua extensão¹⁷⁰, é, ainda, do ponto referencial ontológico¹⁷¹, *nominal*.

O Brasil situa-se, no atual contexto, como pujante potência econômica e referência no contexto geopolítico, tanto na América Latina quanto no globo – tem a quinta maior área territorial mundial¹⁷² e a sétima maior economia do planeta¹⁷³, *vide gratia*. Não à toa,

¹⁶⁸ Expressão consagrada por Ulysses Guimarães, então presidente da Assembleia Constituinte de 1987-1988, ao dizer que esta “*será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros, vítima da pior das discriminações: a miséria*” dita em discurso pronunciado na sessão da Assembleia Nacional Constituinte em 27 de junho de 1988.

¹⁶⁹ O artigo 60 da CRFB estabelece o processo de reforma da Constituição. Esta será feita por meio de emendas constitucionais, cuja proposta deverá ser *apresentada por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; pelo Presidente da República, ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Ainda, deverá discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.*

¹⁷⁰ A atual Constituição da República Federativa do Brasil tem nada menos que 250 artigos, sem contar os 97 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

¹⁷¹ A respeito, vale rápida menção à classificação ontológica de Karl Loewentein, que levanta a tese de uma *classificação ontológica* das Constituições, não levando em conta seus aspectos técnicos, materiais ou substantivos, como se servem a grande maioria das classificações atuais, mas foca a sua análise no sentido real (do que realmente são) das constituições, mormente quanto à realidade dos processos de poder e sua capacidade ou não de adaptar suas normas no seio social. Assim, haveria as *constituições normativas*, que são as constituições por excelência, uma vez que regulam o poder político e garantem verdadeiramente os direitos e garantias fundamentais, havendo uma simbiose entre a sociedade e o texto constitucional. Ainda, haveria as *constituições nominais*, espécie de meio termo entre o ideal e o inexistente, e cujo bojo constitucional, embora juridicamente válido, não consegue regular, por excelência, os processos de poder e sua dinâmica é apenas parcialmente aplicável na prática. Haveria, por fim, as *constituições semânticas*, que noutra nomenclatura poderiam nem mesmo ser considerada constituição nos termos modernos, uma vez não tem a capacidade de regular a dinâmica dos processos de poder, mas são meramente utilizadas como formalidade para que os detentores do poder político legitimem sua posição dominante, servindo aquela ao alvedrio destes; *in* LOEWENSTEIN, Karl *in Teoría de la constitución*, traduzida por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1964. pp. 205 e ss.

¹⁷² Área territorial equivalente a 8.514.876,599 km².

¹⁷³ Produto Interno Bruto de 2,294 trilhões de dólares em 2012.

mantém-se no seletor grupo dos países emergentes e dos chamados *BRICs* – acrônimo para *Brasil, Rússia, China e Índia*. Tais Estados representam não somente o rápido crescimento econômico que sobrepuja antigas potências como situam-se como *players* de peso frente ao retrógrado G-8 ¹⁷⁴, caminhando para uma posição estratégica no *mapa mundi*. Entretanto, contrasta com esse cenário de rápido crescimento econômico os ainda imensos problemas que tem – a desigualdade social, a corrupção nos setores público e privado, a falta de uma educação básica de qualidade para todos e a pesada carga tributária incidente sobre empresas e pessoas – em que pese o constante progresso, especialmente quanto à estabilidade política, cambial e financeira que se vê noticiado nos últimos anos.

O sistema jurídico vigente no Brasil vem da tradição da família romano-germânica (*civil law*), e sustenta-se sobre um emaranhado de leis nacionais ou federais ¹⁷⁵, estaduais ou municipais, algumas delas ainda desconexas e complexas entre si. Tais legislações são produzidas pelo Poder *Legislativo* e didática e sistematicamente separadas por competências dos municípios, dos Estados da federação ou da União, conforme dispõe a Carta Constitucional ¹⁷⁶.

O Brasil apresenta-se organicamente com estrutura constitucional própria e bem delimitada. Atualmente, sua Constituição determina, no artigo 2º, que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Importante frisar que a nossa Carta Maior assentou tanto a independência dos *órgãos* de Poder, quanto ressaltou que eles também devem trabalhar de forma harmoniosa e em mútua consonância em prol do interesse público.

Caracteriza-se o primeiro desses órgãos do Poder, a saber, o *Legislativo*, pela sua qualidade essencial, que é a de elaborar as leis, bem como de modificar o ordenamento jurídico, mediante a criação de normas abstratas, gerais, imperativas, impessoais, permanentes e inovadoras. No Brasil, são exemplos deste órgão as Câmaras de Vereadores, no âmbito municipal; as Assembleias Legislativas, na esfera estadual; a Câmara Legislativa, na circunscrição do Distrito Federal; e o Congresso Nacional, no domínio da União. O Congresso Nacional é composto pela Câmara dos Deputados (Câmara Baixa), que tem o condão de representar o povo e é composta por 513 deputados de todos os 26 estados-membros da federação e do Distrito Federal ¹⁷⁷ ¹⁷⁸. O Congresso Nacional é composto, ainda, pelo Senado Federal (Câmara Alta), que representa todos os estados-membros da Federação, em número fixo e igualitário, e corresponde a um total de 81 senadores da República – vale dizer, três senadores por Estado ¹⁷⁹.

Outro ponto pertinente diz respeito à atribuição conferida a cada casa legislativa do

¹⁷⁴ Prefere-se falar no novo G-20, ao invés.

¹⁷⁵ Podem existir, no Brasil, leis nacionais ou leis federais – conforme seja a competência, alcance e validade de cada uma, em relação a todo o território nacional e aos três entes da federação ou unicamente ao ente federal, respectivamente.

¹⁷⁶ *Vide* arts. 21 a 24 da CRFB.

¹⁷⁷ V. artigos. 45 e 51 da CRFB.

¹⁷⁸ O Distrito Federal – DF, engloba características práticas e competências tanto de município quanto de estado da federação. A esse respeito, *vide* art. 32 da CRFB.

¹⁷⁹ Artigo 46, § 1º da CRFB.

país. Por óbvio, as Câmaras Municipais têm objetos de deliberação e votação diversos do Senado Federal, por exemplo, conforme a *competência* conferida constitucionalmente a cada ente e a cada órgão específico. São de competência das Câmaras de vereadores aprovar projetos de lei de interesse local ¹⁸⁰, bem como, de outro lado, compete privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre direito penal, por exemplo ^{181 182}.

Ainda, uma segunda função específica do *Legislativo* no Brasil, e tão importante quanto a primeira, diz respeito ao controle e fiscalização do Poder Executivo. Cabe a este órgão a obrigatoriedade constitucional de fiscalizar o trabalho exercido pelos mandatários da administração pública por excelência, de verificar se o dinheiro público chega efetivamente ao seu destino e de prestar toda fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (controle externo) ¹⁸³, além de apreciar as suas contas, inclusive julgando-os por eventuais abusos. Nesse sentido, tem como instituição auxiliadora o Tribunal de Contas ¹⁸⁴, que mantém-se, estruturalmente, como órgão constitucional autônomo ¹⁸⁵ no organograma estatal. Ressalte-se que o paralelo ao controle externo, exercido pelo órgão legislativo específico, há ainda o controle interno, de responsabilidade dos três órgãos nos três entes federativos ¹⁸⁶.

Outro órgão de Poder é o *Executivo*, cuja principal atribuição é o zelo pela administração em geral e pela execução das políticas públicas, gerindo os programas sociais, econômicos e as políticas de educação e saúde, por exemplo ¹⁸⁷. No Brasil, o Poder Executivo é exercido pelo Prefeito Municipal, no âmbito dos municípios; pelo Governador, na esfera dos estados-membros e do Distrito Federal; e pelo Presidente da República, no campo federal. São tais mandatários públicos que são imbuídos efetivamente da competência necessária para gerir finalisticamente o orçamento do Estado da maneira mais conveniente ao interesse público, e segundo demonstraram em seu programa eleitoral.

Vale reforçar que os mandatários do Poder Executivo são obrigatoriamente eleitos democraticamente para um período de quatro anos, permitida uma recondução ¹⁸⁸. Já seus gestores de pastas (Ministros ou Secretários de Estado ou municipais) não passam pelo processo eleitoral, muito embora uma parcela considerável destes venham de quadros de mandatários eleitos para outras funções (vereadores, deputados ou senadores, por exemplo).

O último órgão de Poder é o *Judiciário*. A este compete solucionar as lides (conflitos) que lhes são oferecidas, sentenciando, de forma definitiva, com base nos dispositivos

¹⁸⁰ Artigo 30, inciso I, da Constituição da República, de 1988.

¹⁸¹ V. artigos. 46 e 52 da CRFB.

¹⁸² Artigo 22, inciso I, da Constituição da República, de 1988.

¹⁸³ Sob esse aspecto, *vide* artigos 70 da CRFB. Ainda, vale anotar o seguinte: aplica-se tal regra a todos os entes federativos, e não somente ao Congresso Nacional no âmbito da União pelo princípio da simetria concêntrica. *Vide* GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da Administração Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007.

¹⁸⁴ *Vide* artigos 71 a 75 da Constituição da República, de 1988

¹⁸⁵ Cf. GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da Administração Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007.

¹⁸⁶ *Vide* artigos 31, 70 e 74 da CRFB.

¹⁸⁷ Estas, vale notar, são de competência compartilhada entre a União, Estados e Municípios.

¹⁸⁸ V. artigo 14, §5º da CRFB.

encontrados na Constituição e nas leis. Além disso, ao Judiciário é incumbido o controle repressivo – abstrato (em tese) e difuso (concreto) de constitucionalidade.

Acerca do Judiciário, valem alguns comentários, que o diferencia dos outros dois órgãos já esposados. A primeira grande diferença é que seus membros não são eleitos diretamente pelo povo em sufrágio universal e periódico; a forma de ingresso na magistratura se dá por meio de concurso público de provas e títulos. A exceção que faz-se a esta regra se dá no chamado *quinto constitucional*, preceito que determina que um quinto dos membros dos tribunais estaduais e tribunais regionais federais seja ocupado por membros do Ministério Público e da advocacia.

Outra diferença importante se dá no plano de existência de cada Poder nos entes da federação – o *Judiciário* só existe subordinados às esferas estadual e federal, não havendo, portanto, um juiz ou tribunal municipal.

Ainda, organiza-se estruturalmente o Judiciário de uma forma um tanto complexa, mas que abarca, basicamente, como dito anteriormente, uma estrutura estadual e uma federal na justiça comum. Além desta *comum*, cuja competência em relação à matéria é residual, há ainda a *justiça especializada*, que funciona separadamente à comum, quais são, a *Justiça Trabalhista*, a *Eleitoral* e a *Militar*. Cada uma destas têm juizes de primeira instância próprios, e tribunais de segunda instância e tribunais superiores diferenciados¹⁸⁹. Quanto a esse respeito, importa as especificações da justiça eleitoral, que estudaremos mais a frente.

Por fim, vale breve menção ao órgão máximo do Judiciário brasileiro e guardião da Constituição – o Supremo Tribunal Federal. Composto por onze ministros, a Suprema Corte brasileira é formada por cidadãos brasileiros natos, com “mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada”¹⁹⁰. Sob a responsabilidade do STF estão todas as questões relativas aos preceitos constitucionais, e ultimamente, a Corte tem tido papel ativo nos rumos de pautas importantes para o país, como foi no caso da liberação de pesquisas com células-tronco embrionárias ou na proibição do nepotismo (contratação de parentes em até 3º grau, incluindo cônjuges, para cargos da administração pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e municípios), por meio do recente instituto das súmulas vinculantes; além, ainda, das discussões, em plenário, a respeito de temas como as uniões homoafetivas e o aborto¹⁹¹.

Além da clássica regra a respeito dos órgãos de Poder e suas competências funcionais, há, ainda, uma série de outros preceitos que classificam como o Estado, o governo e a política se aloca em meio ao jogo maquiavélico do poder. Na classificação em destaque, verifica-se que o Brasil adota uma forma de Estado *federalista*, que se caracteriza pela descentralização política e administrativa, em três entes (União, Estados-membros e

¹⁸⁹ A saber, tem-se os Tribunais Regionais Eleitorais – TREs e o Tribunal Superior Eleitoral – TSE; os Tribunais Regionais do Trabalho – TRTs e o Tribunal Superior do Trabalho – TST; e as Auditorias Militares e o Superior Tribunal Militar – STM.

¹⁹⁰ Artigo 101, *caput*, da Constituição da República, de 1988.

¹⁹¹ Sobre esses assuntos, ver, a título de exemplo, a ADPF nº. 54 – STF, e Ato deliberativo nº. 27/2009 - STF.

Municípios), todos dotados da autonomia e sem direito à secessão, vale dizer, deixar a federação para atingir soberania internacional própria.

Já quanto à Forma de Governo, anota-se que o Brasil adota o desenho *republicano*, distintivo pelas regras da temporariedade e eletividade de poder, e que se contrasta com a forma *monárquica*, que se distingue pelas características próprias da hereditariedade e da vitaliciedade. Assim, diz-se que o Brasil é uma *República Federativa*.¹⁹²

Quanto aos *sistemas de governo*, vale dizer, se *presidencialismo* ou *parlamentarismo*, o Brasil optou, na Assembleia Constituinte e confirmado pelo povo, por meio de plebiscito realizado em 1993, pelo sistema presidencialista, que unifica os poderes de administração interna (Chefe de Governo) com as de representação externa (Chefe de Estado) numa única pessoa – o Presidente da República. Ressalte-se, o Brasil vive um *presidencialismo de coalizão*, marcado por uma práxis política cujo *Executivo* é, por um lado, refém do *Legislativo*, na medida em que depende de uma aliança tática dos partidos que compõe a base governista para uma boa governança; doutro lado, mantém-se institucionalmente muito forte e por vezes sobrepõe-se ao *Legislativo*, já que o desenho constitucional brasileiro centraliza competências, recursos e ações no órgão de poder executivo, esvaziando assim o caráter institucional dos parlamentos.

Soma-se a isso a visão clientelista dos partidos políticos no Brasil, que são exatamente trinta, e seu caráter hiper-pragmático, que sobrepõe interesses de poder a ideologias ou linhas de pensamento lógico-políticos.

Por fim, e de maneira especial, estão os sistemas e regramentos eleitorais gerais utilizados no Brasil.

De início, faz-se introdutória menção ao fato de que, neste país, atualmente, todos os cidadãos têm direito ao voto direto, secreto, universal e periódico¹⁹³ - obrigatoriamente aos cidadãos com direitos políticos entre 18 e 60 anos, e opcional para os indivíduos entre 16 e 18 e para os que tem mais de 60 anos de idade¹⁹⁴, sob pena de, em não-observância, incorrer-se nas sanções previstas em lei.

Quanto a sistemas eleitorais *strictu sensu*, o Brasil adota ambos modelos *majoritário* e *proporcional*. O sistema eleitoral *majoritário* é vigente para os pleitos aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador, Senador da República e para Prefeito e Vice-Prefeito municipal. Suas regras se baseiam, fundamentalmente, na atribuição de vencedor àquele que obtiver a maioria dos votos válidos, ou seja, contam-se os votos como um todo, e somar o maior saldo de votos, sai vitorioso¹⁹⁵.

¹⁹² Artigo 1º, da Constituição da República, de 1988.

¹⁹³ Artigo 60, § 4º, inciso II, da Constituição da República, de 1988.

¹⁹⁴ Ver artigo 14, § 1, inciso I, alíneas “b” e “c” da CRFB.

¹⁹⁵ Vale ressaltar que a Constituição determina que nos municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, além das eleições para Governador e Presidente, haverá obrigatoriamente o segundo turno, caso o candidato mais votado não obtenha, em primeiro turno, “a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos” (artigos 29, II, e 77, § 2º, da CR/88).

Noutra mão, vigora simultaneamente o sistema eleitoral *proporcional* naquelas eleições para os cargos de deputados estaduais, deputados federais e vereadores. Funciona, basicamente, da forma tradicional, respeitado o método de *Hondt*, em que obtido o número total de votos válidos no respectivo pleito, divide-se tal número pela quantidade de lugares (cadeiras) a se preencher na respectiva Câmara Legislativa, chegando-se à razão do *quociente eleitoral*, que é o mínimo de votos necessários para que qualquer partido ou coligação consiga uma vaga no parlamento. Tal número, desprezado as frações inferiores a meio, e arredondado para um as frações superiores a meio, representa o número de vagas destinadas a cada partido ou coligação. Superada essa primeira parte, define-se qual o candidato daquele partido obterá a vaga – obviamente, aquele que detiver maior número de votos dentro do partido.

Além disso, verifica-se que o interstício eleitoral é sempre de dois anos – nos dois primeiros há eleição para a escolha das vagas destinadas à Presidência (e Vice-Presidência) da República, para os 513 cargos de Deputados Federais, para uma parcela das vagas do Senado Federal ¹⁹⁶; e ainda, no plano estadual, para a definição dos novos Deputados Estaduais e do Governador (e Vice-Governador) dos Estados da Federação. Dois anos à frente, haverá, sempre, eleições no plano municipal, para que sejam escolhidos seus representantes no âmbito do órgão Executivo (Prefeito e Vice-Prefeito) e do Legislativo (Vereadores).

Nesse quesito, vale dizer, da simetria temporária dos interstícios eleitorais, cabe anotar o seguinte: como não existe no Brasil a figura da dissolução dos Parlamentos, como há em Portugal, *vide gratia*, a possibilidade de haver eleições fora dos prazos rigorosamente estabelecidos na CRFB são mínimos ¹⁹⁷, e assim, mantém-se como regra a segurança de intervalos harmoniosos e proporcionais de pleitos eleitorais de dois em dois anos.

¹⁹⁶ Como o mandato de Senador da República é de oito anos, estes são constantemente renovados, respeitado a regra de 1/3 e de 2/3, respectivamente, de quatro em quatro anos. Nesse quesito, *vide* artigo 46, § 2º, da CRFB.

¹⁹⁷ Podem-se fazer referência às tais exceções, *v.g.*, nas situações em que mandatários de cargos executivos (eleições majoritárias) se encontrarem em casos de vacância permanente nos dois primeiros anos de exercício (*vide* artigo 81 da CRFB) ou nos casos de nulidade pela Justiça Eleitoral brasileira, de mais de metade dos votos (*vide* artigo 224 do Código Eleitoral brasileiro). Em ambos os casos, far-se-ão novas eleições extemporâneas.

IV.2 - BREVE ESBOÇO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

A *República Portuguesa*, constitucionalmente estabelecida pela Carta política de 1976, é um Estado localizado no sudoeste do continente europeu, a cujo território soberano ainda tem domínios na ilha da Madeira e no arquipélago dos Açores, e população estimada em cerca de 10 milhões de pessoas¹⁹⁸. O país é, ainda, membro da União Europeia desde 1 de janeiro de 1986, e pertence à sua união monetária (zona do Euro) desde 2002.

Portugal, cujo sistema jurídico é baseado na tradição da família romano-germânica (*civil law*), tem sua estrutura política organizada, pela Constituição de 1976, com forma de governo *republicana* (artigo 1º)¹⁹⁹, como aliás assim o determinou o Constituinte originário desde a Carta Magna de 1911, rompendo, naquela ocasião, com a oitocentenária monarquia lusitana; juridicamente, vale dizer, passou o Estado português a obedecer, por excelência, aos preceitos da eletividade, temporariedade e responsabilidade de todos os cargos políticos²⁰⁰. Sua Forma de Estado é nomeadamente *unitária* (artigo 6º)²⁰¹, o que representa a opção do constituinte pela organização político-administrativa marcadamente centralizada em uma única ordem jurídica, política e administrativa, com parcelas de desconcentração administrativa temperada; há, entretanto, singular exemplo na vida constitucional portuguesa no que tange à organização de suas regiões autônomas (Madeira e Açores) – estas detêm, constitucionalmente, regime jurídico diverso, dotadas de maior descentralização, o que, nos dizeres de JORGE MIRANDA²⁰², se dá por interpretação dos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, consoante se percebe da leitura artigo 6º, nº. 2, da CRP²⁰³. Daí porque JORGE MIRANDA²⁰⁴ conceitua doutrinariamente o Estado português como sendo um “*Estado unitário regional*”, tamanha a

¹⁹⁸ Segundo Censo realizado em 2009 pelo *Instituto Nacional de Estatística* português - INE, o levantamento calculava a população em 10.637.713 pessoas.

¹⁹⁹ Estabelece o artigo 1º, da *Constituição da República Portuguesa – CRP*: “Portugal é uma *República* soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (g.n.). Ainda, vale ressaltar que pode-se compreender a opção do Poder Constituinte originário pela forma de governo republicana pela interpretação sistemática da CRP, dos artigos 10º (sufrágio universal); 48º (participação na vida política); e 49º (direito de sufrágio).

²⁰⁰ Conforme preceitua o artigo 6º, nº. 1, da CRP: “O Estado é *unitário* e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (g.n.).

²⁰¹ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria Geral do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007, p. 74-75. Cfr., ainda, o artigo 118º, da CRP, que prediz que “ninguém poderá exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local”.

²⁰² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 1983. p. 228.

²⁰³ Preceitua o artigo 6º, nº. 2, da CRP: “Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”.

²⁰⁴ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 300.

descentralização político-administrativa impressa na organização pública lusitana.

Ainda, a República Portuguesa se organiza sob o sistema de governo *semipresidencialista*, caracterizado pela separação das funções entre os três Órgãos de Poder – por um Executivo dualista, representado pelas figuras do Presidente da República (Chefe de Estado) e pelo Primeiro-Ministro (Chefe de Governo), bem como pela *independência* entre o Presidente e o Órgão Legislativo; pela *interdependência* entre o Primeiro-Ministro e o Parlamento; pelo sufrágio direto para escolha do Presidente da República, bem como pela escolha, pelo Parlamento, do Primeiro-Ministro, a que usualmente é aquele líder do partido (ou coligação partidária) que conquista espaço majoritário nas eleições legislativas na Assembleia da República. Importante notar que o *semipresidencialismo* se diferencia do *parlamentarismo clássico* porquanto no primeiro o Chefe de Estado (nesse caso, o Presidente da República) é escolhido diretamente pelo povo, por sufrágio universal, enquanto no segundo sua escolha é determinada pelo Parlamento, assim como acontece, nos dois sistemas, quanto à figura do Primeiro-Ministro.

Interessante notar que a *Constituição da República Portuguesa*, precisamente em seu artigo 110º, preceitua que coexistem na ordem constitucional lusitana quatro órgãos de soberania – são eles o *Presidente da República*, a *Assembleia da República*, o *Governo* e os *Tribunais*²⁰⁵. Juntos, estes representam os três Órgãos de Poder, que deverão, sob o comando do artigo 111º, obedecer aos preceitos da separação e da interdependência²⁰⁶.

O *Presidente da República*, como órgão de soberania, tem sua competência e atribuições previstas no Título II (artigos 120º a 146º) da Constituição da República Portuguesa, e a que o texto magno aponta como aquele que “representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas”²⁰⁷. Como Chefe de Estado português, o Presidente da República tem a seu encargo, ordinariamente, mais competências que um Chefe de Estado em um parlamentarismo puro e menos em relação àquele em um regime presidencialista, até porque neste a figura do Presidente conjuga as funções de Chefe de Estado e de Governo. Ainda, pode-se dizer que, no sistema semipresidencialista, este possui mais atribuições administrativas que o Chefe de Estado em regimes parlamentaristas, que, por sua vez, somente são incumbidos daquelas representativas por sua natureza. Estabelece a CRP, em rol taxativo, as competências do Presidente da República, tanto nomeadamente em relação a outros órgãos (artigo 133º), quanto na prática de atos próprios (artigo 134º) ou naqueles relativos às relações internacionais (artigo 135º). Ainda, o Presidente da República dispõe do *Conselho de Estado*, órgão de sua consulta, a que compete pronunciar-se, por exemplo, a respeito da dissolução da Assembleia da

²⁰⁵ Estabelece o artigo 110º, da CRP: “São *órgãos de soberania* o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais. A formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição” (g.n.).

²⁰⁶ O artigo 111º, da CRP, assim preceitua: “Os órgãos de soberania devem observar a *separação* e a *interdependência* estabelecidas na Constituição. Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei” (g.n.).

²⁰⁷ Cfr. artigo 120º, da CRP.

República, da demissão do Governo ou das declarações de guerra e de paz, dentre outras atribuições, a que a CRP preceitua nos artigos 141º a 146º.

A *Assembleia da República*, também estabelecida constitucionalmente como órgão de soberania do Estado português, compreende o órgão do *Poder Legislativo* lusitano por excelência, uma vez que Portugal adota um máquina legislativa unicameral (ou *monocameral*, no léxico português), incorporada na figura da Assembleia da República. O parlamento lusitano, conceituado pela Carta Magna como “*a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses*”²⁰⁸, é composta, atualmente, por 230 deputados, que são eleitos em 22 círculos eleitorais para um mandato de quatro anos, período de uma legislatura ordinária²⁰⁹. Estes, anota-se, devem representar todo o elemento humano do Estado português, e não apenas aqueles cidadãos do círculo eleitoral que o elegeram²¹⁰. Para além da função primordial da representação política, compete, basicamente, à Assembleia da República, elaborar leis, aprovar alterações à Constituição, exercer a vigilância pelo cumprimento da Constituição, das leis e dos atos do *Governo* e todas as outras atribuições de caráter político ou legislativo, nos termos do artigo 161º, da CRP, a serem discutidas e votadas no hemiciclo luso. Ainda, compete ao Parlamento português aquelas atribuições do exercício das funções de *fiscalização*, expressos no artigo 162º da CRP, ou daquelas relativas a outros órgãos (artigo 163º).

O *Governo*, outro órgão de soberania lusitano, se perfaz sempre pela maioria política (partido político ou coligação partidária) vencedora das eleições legislativas para a Assembleia da República. Uma vez arranjada a maioria necessária à governança política, o Presidente da República nomeia então o Primeiro-Ministro (artigo 187º), representante maior do Governo, que dará, então, início à montagem e estruturação de sua equipe, constituída por Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado (artigo 183º). Segundo preceitua a Carta Maior portuguesa, o *Governo* “é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública”²¹¹, e deverá gerir as políticas públicas necessárias à manutenção do Estado português e à busca do interesse público. Vale anotar, por fim, que poderá haver a demissão do Governo, quando, *v.g.*, o Primeiro-Ministro assim o requisitar ou quando por sua morte ou afastamento, quando da rejeição do programa de Governo, quando ao fim da legislatura ou em outras situações previstas nos termos do artigo 195º da CRP.

Por fim, faz-se nota ao último dos órgãos de soberania do Estado português, a saber, os *Tribunais*, a que coube à Constituição da República Portuguesa dispor regras gerais no seu Título V (artigos 202º a 234º). Aos *Tribunais* compete, de acordo com a CRP, “administrar a justiça em nome do povo”²¹², segundo o léxico constitucional, e tem o papel de guardião da

²⁰⁸ Cfr. artigo 147º da *Constituição da República Portuguesa*.

²⁰⁹ Segundo consta no artigo 171º, da CRP, a legislatura compreende quatro sessões legislativas (quatro anos). Todavia, com a possibilidade político-constitucional de dissolução da Assembleia da República, nos moldes previstos constitucionalmente (art. 172º), o mandato efetivamente cumprido por um deputado eleito e em cujo período a Assembleia foi dissolvida pode ser inferior a quatro anos. Nesses casos, vale ressaltar que, conforme prevê a própria CRP, “no caso de dissolução, a Assembleia então eleita inicia nova legislatura cuja duração será inicialmente acrescida do tempo necessário para se completar o período correspondente à sessão legislativa em curso à data da eleição” (art. 171º, nº 2.).

²¹⁰ Cfr. artigo 152º, nº 2, da CRP.

²¹¹ Cfr. artigo 182º, da CRP.

²¹² Cfr. artigo 202º, da CRP.

constituição e das leis, e do zelo pelo sistema jurídico vigente; vale dizer, de prezar pela fiscalização de constitucionalidade, bem como “assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados”²¹³. Compõe-se, estruturalmente²¹⁴, de uma hierarquia em cujo topo encontra-se o *Tribunal Constitucional* (artigo 221º e seguintes), competente para administrar a justiça em matéria de caráter jurídico-constitucional; a seguir, o *Supremo Tribunal de Justiça* e instâncias a este subordinadas (artigo 210º); o *Supremo Tribunal Administrativo*, e demais tribunais e juizes administrativos e fiscais a este vinculados (artigo 212º); os *Tribunais Militares* (artigo 213º); e o *Tribunal de Contas* (artigo 214º). Além disso, ressalte-se, o Ministério Público (artigos 219º e 220º) também se encontra no título dedicado aos *Tribunais*, e seus magistrados, subordinados ao Procurador-Geral da República, tem a competência de “representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade”²¹⁵.

Em face da estruturação político-organizacional portuguesa, a que coubermos rápida incursão, vale anotar, então, que, como Estado unitário, há apenas um centro de decisões políticas, legislativas e jurisdicionais, cabendo alguma descentralização às regiões autônomas (nomeadamente, Madeira e Açores), a que dispõe de regime político-administrativo próprio, exercido pelas *Assembleias Regionais*, bem como estatutos, leis eleitorais e uma série de poderes e autonomias legislativas e políticas peculiares, nos termos do Título VII da Constituição da República Portuguesa (artigos 225º a 234º).

Além das regiões autônomas, há ainda em Portugal outras subdivisões políticas, dotadas de alguma autonomia política – são elas as autarquias locais, provenientes do princípio da descentralização administrativa do *poder local*, estabelecido no Título VIII da Constituição lusitana, podendo ser estas as regiões administrativas, os municípios e as freguesias. Importa salientar tais subdivisões da organização administrativa portuguesa porquanto em algumas de suas instituições há a figura da eleição política, a que é objeto central deste trabalho.

Assim, relativamente ao *direito eleitoral* lusitano, poder-se ia dizer que, em Portugal, de uma maneira geral, há eleições para uma gama de órgãos representativos do poder público, no âmbito das funções Executiva e Legislativa²¹⁶, tanto em caráter nacional quanto nas demais

²¹³ Cfr. artigo 202º, nº 2, da CRP.

²¹⁴ Cfr. artigo 209º, da CRP.

²¹⁵ Cfr. artigo 219º, nº 1, da CRP.

²¹⁶ Vale anotar que não há eleições para o preenchimento de cargos dos *Tribunais* (Poder Judiciário), nos termos do artigo 215º, da CRP, e da Lei 16/98, de 8 de Abril. Em primeira instância, os juizes são recrutados mediante processo de concurso público; em segunda instância, faz-se com “prevalência do critério do mérito, por concurso curricular entre juizes da primeira instância” (artigo 215º, nº 3); já o acesso ao Supremo Tribunal de Justiça faz-se por “concurso curricular aberto aos magistrados judiciais e do Ministério Público e a outros juristas de mérito, nos termos que a lei determinar (artigo 215º, nº 4). Por fim, a escolha dos juizes do Tribunal Constitucional se dá pela designação, pela Assembleia da República, para dez de suas vagas, e por cooptação entre seus pares, para as outras três vagas (artigo 222º, nº 1, da CRP); e da sua totalidade, seis destas, sejam designados pela Assembleia da República ou cooptados, precisam ser obrigatoriamente escolhidos entre juizes de carreira, e os demais entre juristas (artigo 222º, nº 2, da CRP).

esferas de descentralização administrativa do Estado lusitano – são elas as eleições para *Presidente da República* (de cinco em cinco anos ²¹⁷), para a *Assembleia da República* (de quatro em quatro anos, em regra ²¹⁸), para as *Assembleias Regionais* (relativamente às regiões autónomas da Madeira e dos Açores (também no interregno de quatro anos, em regra ²¹⁹), para as diversas *Autarquias Locais* (cuja legislatura tem duração de quatro anos), para o *Parlamento Europeu* (cuja periodicidade é de cinco anos), além de eleição para o *Conselho das Comunidades Portuguesas* ²²⁰.

Ressalta-se, por fim, que embora haja regras gerais de Direito Eleitoral vigentes para todas as eleições políticas em Portugal, cada um dos órgãos acima dispostos tem uma legislação especial e características peculiares para o seu momento eleitoral ²²¹. Ainda, o interregno entre os momentos eleitorais também são diversos e não-correspondentes entre si, o que gera uma desconformidade sistemática relativamente às datas de marcação das eleições, podendo num mesmo ano haver mais de uma eleição, em períodos diferentes dentro daquele mesmo ano, podendo gerar, por sua vez, como de fato aconteceu em Portugal, a existência de períodos de seis anos em que em todos os estes anos houve eleições marcadas, e em muitos destes mais de uma ²²².

Ainda, há aqui um fato curioso, a que vale rápida menção. Quando nos referimos às

²¹⁷ Cf. artigo 128º da CRP.

²¹⁸ De acordo com o que preceitua o artigo 171º, da CRP, a duração da legislatura será se quatro sessões legislativas (quatro anos). Entretanto, existe em Portugal o instituto da dissolução do Parlamento pelo Conselho de Estado, presidido pelo Presidente da República (cfr. artigos 172º, 145º alínea *a*), e 113º, nº 6, da CRP). Assim, determina o artigo 171º, nº 2, que em caso de dissolução, far-se-ão novas eleições e a nova composição, uma vez eleita, dará início a uma nova legislatura (quatro anos), acrescidos do tempo restante para o fim daquela sessão legislativa correspondente à data da eleição.

²¹⁹ O mesmo princípio da dissolução da Assembleia da República (e de sua conseqüente readaptação dos períodos da legislatura e da completude da sessão legislativa em que ocorrem as eleições) aplica-se, subsidiariamente, às Assembleias Legislativas regionais, nos moldes dos artigos 145º, alínea *a*), da CRP, e artigo 19º e 20º, do Decreto-Lei nº 267/80, de 8 de Agosto.

²²⁰ O *Conselho das Comunidades Portuguesas* é um órgão de consulta do *Governo* para a formulação de políticas públicas referentes à imigração e às comunidades lusitanas em solo estrangeiro. Tal conselho é eleito por sufrágio universal, direto e secreto, distribuídos em círculos eleitorais correspondentes a países ou grupos de países, e a cujos mandatos são de quatro anos, e cujas competências, modo de organização e funcionamento e procedimentos eleitorais específicos estão preceituadas nos termos da Lei 66-A/2007, de 11 de Dezembro.

²²¹ Isto se dá especialmente porquanto o ordenamento jurídico lusitano não contempla a existência de um *Código Eleitoral*; há, noutra esteira, uma série de legislações esparsas, referentes tanto quanto a cada uma das eleições políticas naquele país (leia-se, eleições para *Presidente da República* (Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio); para a *Assembleia da República* (Lei nº 14/79, de 16 de Maio); para o *Parlamento Europeu* (Leis nº 14/87, de 29 de Abril, e nº 14/79, de 16 de Maio); para a *Assembleia Legislativa regional da Madeira e dos Açores* (Lei Orgânica nº 1/2006, de 13 de Fevereiro, e Decreto-Lei nº 267/80, de 8 de Agosto, respectivamente); e para o *Poder Local* (*Câmaras Municipais, Assembleias Municipais e Juntas de Freguesia* – Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto), basicamente. Além disso, cada um dos assuntos relativos às eleições são tratados por diplomas legislativos esparsos, tais como: *Propaganda Eleitoral* (artigo 7º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto); *Financiamento de Campanhas* (Lei nº 19/2003, de 20 de Junho); *Recenseamento Eleitoral* (Lei nº 13/99, de 22 de Março); *Partidos Políticos* (Lei Orgânica nº 2/2003, de 22 de Agosto) etc.

²²² Em levantamento feito pela Comissão Nacional de Eleições, de 1999 a 2011, somente em 2003e 2010 não houve eleições no país. Nomeadamente, houve as seguintes eleições: 1999 (Assembleia da República e Parlamento Europeu); 2000 (Assembleia Legislativa das regiões autónomas da Madeira e dos Açores); 2001 (Presidente da República e Poder local); 2002 (Assembleia da República); 2004 (Parlamento Europeu e Assembleia Legislativa das regiões autónomas da Madeira e dos Açores); 2005 (Assembleia da República e Poder local); 2006 (Presidente da República); 2007 (Assembleia Legislativa da região autónoma da Madeira e referendo); 2008 (Assembleia Legislativa da região autónoma dos Açores); 2009 (Assembleia da República, Parlamento Europeu e Poder local); 2011 (Presidente da República e Assembleia da República).

eleições políticas, faz-se referência, por consequência, ao sistema representativo ou à *democracia representativa*, cujo modelo vem tentar sanar as dificuldades de gestão de um órgão político, pela representação política, frente à impossibilidade fático-jurídica de atuação de todos os cidadãos, de forma imediata, por via do instituto da *democracia direta*. Entretanto, em um caso muito peculiar, não haverá, em Portugal, a necessidade de eleições para as juntas de freguesia, órgão de representação do poder local mais próximos dos cidadãos, quando estas tiverem circunscritas a menos de 150 recenseados. Nestas, vive-se a democracia direta em sua excelência – não há eleições para representantes do povo, mas estes, reunidos em assembleia, deliberam pelo voto da maioria dos presentes – trata-se do *Plenário dos Cidadãos Eleitores*²²³.

Assim, para efeitos deste trabalho, analisar-se-ão, a seguir, mormente aquelas regras gerais, bem como, especialmente, os regramentos especiais equivalentes às eleições aos *órgãos de soberania* daquele país, a saber, aquelas para Presidente da República e para a Assembleia da República, detentores da direção política do Estado lusitano, nunca deixando de mencionar quais regras valem para quais eleições.

IV.3 - BREVE ESBOÇO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRITÂNICO

Quando se trata a respeito do Reino Unido, vislumbra-se toda uma cadeia de novas percepções, dinâmicas e peculiaridades – sua análise se torna por deveras rica, visto que seu modelo, por diferente que é, tem seu aprimoramento por várias centenas de anos e uma rica história por trás de si. BARNETT²²⁴ bem afirma que o estudo do constitucionalismo britânico envolve adquirir entendimentos sobre uma variedade de fatores históricos, legais, filosóficos e políticos que, após séculos, foram moldando a organização daquele Estado. Esta é a primeira percepção que se faz necessária para entender o Reino Unido.

A primeira grande distinção que se pode fazer, quando analisa-se o direito britânico,

²²³ Em freguesias com até 150 eleitores, previu a Constituição a possibilidade de assembleia direta para resolução e deliberação dos assuntos do poder local. Cfr. artigos 237º a 237º, 239º e 245º, nº 2, da CRP; e Lei 169/99, de 18 de Setembro. Ainda, sobre esse assunto, *vide* Acórdãos nº 16/94; 15/98; 14/2002; 18/2002; 562/2005; 567/2005.

²²⁴ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 4.

diz respeito à sua *Constituição*. Sua estrutura e filosofia diferem das demais pelo globo afora, especialmente porque se originou muito antes do movimento constitucionalista moderno, iniciado nos Estados Unidos da América, à época um apanhado de antigas colônias britânicas, e que, por esse mesmo motivo, também vislumbraram um modelo diverso de constituição.

Diz-se que a Constituição britânica é não-escrita ²²⁵ (*unwritten*), e a doutrina inglesa remonta suas origens a 1066. Por certo, a constituição, naquele Estado, é representada por um conjunto de documentos, não codificados, tais como a *Magna Carta* (1215) e o *Bill of Rights* (1689), *vide gratia* ²²⁶, e atuam como um conjunto de regras que organizam o governo e limitam o poder, e estabelecem os direitos fundamentais ²²⁷.

Outro importante ponto, que merece rápida menção, diz respeito às nomenclaturas e estruturas constitucionais naquele Estado. Diz-se, por um lado, acerca do Reino Unido, *Estado composto por uma união política incorporada* ²²⁸, que congloba a Inglaterra, o País de Gales, a Escócia (que juntas compreendem a Grã-Bretanha) e a Irlanda do Norte. A doutrina britânica diz ser correto falar em uma constituição do Reino Unido (*United Kingdom* ou tão somente *UK*), mas que não há como assumir que há apenas um sistema legal na área constitucionalmente definida. A Escócia, bem como a Irlanda do Norte, tem o seu próprio sistema legal privado e distinto do modelo Inglês e Galês ²²⁹.

Ainda, tanto a Escócia quanto a Irlanda do Norte – e mesmo, em alguma medida, o País de Gales – tem uma parcela de governabilidade, devoluta a tais países com alguma autonomia legislativa e administrativa – estes têm seus próprios parlamentos e administração, mas tem, na Câmara dos Comuns (*House of Commons*) e, como um todo, no Parlamento (*UK Parliament*), a supremacia ou soberania no Reino Unido ²³⁰ ²³¹, que representa todos esses Estados. Aí, aliás, está um dos princípios fundamentais do constitucionalismo britânico – a saber, a *soberania do Parlamento* (*Parliamentary Sovereignty*), como falaremos mais à frente neste trabalho.

Além dos países que, de maneira conjunta, embora guardando algumas peculiaridades e autonomias, integram o Reino Unido, importante fazer a nota de outra integração de países – a *Commonwealth*.

²²⁵ Ou *inorgânica*, como preferem alguns doutrinadores brasileiros.

²²⁶ *Vide* VICENTE, Dário Moura. **Direito Comparado**. Vol. I. Introdução e Parte Geral. Coimbra: Almedina, 2008, p. 246.

²²⁷ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 6.

²²⁸ *Vide* definição de FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria Geral do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007, p. 76-77.

²²⁹ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 16.

²³⁰ V. BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 16.

²³¹ Daí porque usaremos, ao longo deste trabalho, as expressões “britânico” ou “Reino Unido”, de modo a significar as questões do Parlamento, como as regras eleitorais, *vide gratia*. Caso seja necessário identificar uma determinada regra aplicável tão-somente à Inglaterra, ou ao País de Gales, ou à Escócia ou Irlanda do Norte, ou à Ilha da Grã-Bretanha, especificamente, traremos nota especial de modo a identificar a aplicabilidade por expresso.

A *Commonwealth* representava – e até os dias atuais representa, embora modificada e com menos força – a união de territórios ingleses ou antigas colônias do Império Britânico. Atualmente serve para cooperação mútua, e foi definida em 1971 pela *Commonwealth Heads of Government Meeting* (CHOGM) como

... uma associação voluntária de estados soberanos e independentes, cada qual responsável por suas próprias políticas, de modo a consultar e cooperar nos interesses comuns de seu povo e para promoção de entendimento internacional e da paz mundial.

²³²

Do ponto de vista jurídico, os países da *Commonwealth* – ou “as dependências da Coroa” – podem apelar a órgão judiciário britânico, a saber, ao *Judicial Comitee of the Privy Council*, com jurisdição especial para tais territórios. A jurisdição de tal órgão, atualmente ²³³, é exercida pela Suprema Corte do Reino Unido (*The Supreme Court of the United Kingdom*), como veremos mais a frente.

Outro ponto de primordial pertinência – bem como de acentuada diferença – diz respeito à sua compreensão na família jurídica do *Common Law*. Importante notar que tal diferença pode ser de interessante distinção quando se comparam sistemas jurídicos eleitorais, especialmente em relação a dois Estados de origem da família jurídica *Romano-Germânica*. Acerca de tal tema melhor já discorremos no capítulo anterior, mas importante que se frise que, em jurisdição britânica, entender o modelo do common law é essencial para que se entenda o constitucionalismo daquele Estado.

O Estado em comento organiza-se sob a forma *sui generis* no contexto mundial, colocando alguns doutrinadores como um estado composto por uma *união política incorporada* ²³⁴, ou seja, mantém-se uma estrutura incorporada de estados mais ou menos soberanos sob uma estrutura de estado de estados, soberana. Tais estados, internamente autônomos – em parte – legislativa e administrativamente, também se veem ligados historicamente por um laço maior em relação ao Reino Unido e à soberania do Parlamento.

Relativamente à *Forma de Governo*, o Reino Unido é clara e evidentemente *monarquista* – aliás, uma de suas marcas mais conhecidas globo afora – e cuja Coroa é Chefe de Estado, não somente dos estados incorporados ao Reino Unido, mas de 54 estados integrantes do *Commonwealth of Nations*, além de Governante Suprema da Igreja da Inglaterra (*Supreme Governor of the Church of England*). Atualmente, é exercida pela Rainha Elizabeth II.

O Legislativo do Reino Unido (*United Kingdom Parliament*) é soberano sobre todo o

²³² Declaração da Commonwealth, 22 de Janeiro de 1971. A CHOGM reúne-se a cada dois anos in BARNETT, **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 21.

²³³ Após a *Constitutional Reform Act 2005*.

²³⁴ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria Geral do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007, p. 76-77

território e sobre os estados nele representados, e constitui-se como bicameral, pela Câmara dos Lordes (*House of Lords*), que é a câmara alta, e pela Câmara dos Comuns (*House of Commons*), que é a câmara baixa.

A Câmara dos Lordes é composta por membros não-eleitos, atualmente em número de 760, e divididos entre os Lordes Espirituais (*Lords Spiritual*) e os Lordes Temporais (*Lords Temporal*), estes apontados dentre a nobreza britânica para cargos vitalícios.

Já a Câmara dos Comuns, objeto atual deste trabalho para fins de estudo de suas regras eleitorais, mantém, por óbvio, um corpo de 650 Membros do Parlamento (*Members of Parliament* ou apenas *MP*), eleitos por distritos (*constituencies*) e para um mandato de até cinco anos²³⁵. O equilíbrio entre a manutenção do Governo – e conseqüentemente da uma legislatura – está nas forças entre a situação e a oposição, e um governo mal quisto pode perder o apoio e confiança do Parlamento, e desta forma, há a dissolução da casa para a procedimentalização de novas eleições gerais.

De acordo com o resultado tido das urnas pelos partidos políticos majoritários, cria-se, então, o Governo (Poder Executivo), e o líder do partido majoritário é apontado pela Coroa como o Primeiro-Ministro (*Prime Minister*), que irá então, definir seus Ministros para compor o Governo (*Her Majesty's Government Frontbench*). O partido majoritário perdedor também faz parte do quadro político, sendo apontado como *Her Majesty's Most Loyal Opposition*.

O Judiciário no Reino Unido tem interessante organização, e seu nível de complexidade também é forte característica. A primeira conceituação que se deve fazer diz respeito à premissa da Coroa como líder suprema do Judiciário (*Head of the Judiciary*) e como fonte da justiça” (*fountain of justice*), devendo todos os atos do judiciário serem levados com o nome da Coroa britânica²³⁶. Todos os juízes sêniores também são por ela apontados.

O Judiciário britânico pode ser dividido, *a priori* e para fins didáticos, nos tribunais inferiores (*inferiors courts*) e nos tribunais superiores (*high courts*).

Os *inferior courts* podem ser compreendidos pelos *County Courts*, de competência de direito civil, em ações de pequenas causas (*small claims*) referentes a falências, sucessões, responsabilidade civil e contratos²³⁷; e pelos *Magistrates' Courts*, de caráter criminal para delitos de menor potencial ofensivo, ou para questões envoltas em dívidas e matérias de direito de família (paternidade, divórcio e alimentos). Das decisões da primeira, recorre-se aos *Courts of Appeal*, exceto nos casos de *trusts* e falências, cuja competência passa a ser da *Chancery Division* do *High Court*; já nos casos da segunda, a competência de análise de

²³⁵ De acordo com o *Parliament Act 1911*. Na prática, uma legislatura dura em torno de três a quatro anos *in* BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 83.

²³⁶ *Vide* BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 94.

²³⁷ *Vide* VICENTE, Dário Moura. **Direito Comparado**. Vol. I. Introdução e Parte Geral. Coimbra: Almedina, 2008, p. 258.

recursos é da *High Court* ou da *Crown Court*, conforme a matéria de direito envolvida ²³⁸.

Entre os tribunais de segunda instância ou do primeiro escalão dos *Superior Courts*, encontram-se os já ditos *Crown Courts*, o *High Court* e o *Court of Appeal of England and Wales*. Juntos, os três tribunais formam o *Supreme Court of Judicature* ²³⁹.

Os *Crown Courts*, de competência unicamente criminal, é o tribunal de apelação das decisões proferidas pelos *Magistrates' Courts*. Já o *High Court of Justice* funciona tanto como tribunal de instância originária (em casos de maior relevância social) ou de segunda instância das apelações sobrevividas das decisões dos *inferior courts*. Está dividida em três seções – a *Queen's Bench Division*, de matéria cível, especialmente relativas a contratos e *torts*, e especialmente importante para o nosso estudo, já que é o tribunal competente para julgar petições eleitorais (*election petitions*); a *Chancery Division*, responsável por demandas de propriedade intelectual, empresarial, direito econômico e competição etc.; e a *Family Division*, competente às questões de direito de família. Por fim, compete ao *Court of Appeal of England and Wales*, subdividida em duas divisões – uma Divisão Civil, responsável por decidir processos de apelação das três seções do *High Court* (*Queen's Bench Division*, *Chancery Division* e *Family Division*), bem como daquelas sobrevividas dos *County Courts*; e a Divisão Criminal, competente para decidir sobre processos de apelação vindos do *Crown Court*.

No topo da estrutura organizacional judiciária do *Supreme Court of Judicature* estão alguns órgãos, a que vale importante menção.

A Câmara dos Lordes, até antes do advento do *Constitutional Reform Act 2005*, tinha funções jurisdicionais, além daquelas legislativas, por meio dos *Lords of Appeal in Ordinary* (*Law Lords*), que faziam parte do *Appellate Committee*. A estes eram submetidos processos oriundos dos *Court of Appeal of England and Wales*, *Court of Appeal of the Northern Ireland* e do *Scottish Court of Session*. Após a Reforma Constitucional de 2005, tais funções passaram à Suprema Corte do Reino Unido (*The Supreme Court of the United Kingdom*), tribunal composto por 12 *judges*, e que analisa casos civis da Inglaterra, País de Gales, Irlanda do Norte e Escócia, e casos criminais da Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte.

Paralelamente, funciona – até os dias atuais – o *Judicial Committee of the Privy Council*, a corte mais alta de apelação em assuntos civis e criminais nos países da *Commonwealth*. Este é composto pelo *Lord Chancellor*, pelos antigos *Lords Chancellors*, pelos *Lords of Appeal in ordinary* (*Law Lords*), e pelos *Privy Counsellors* – juizes do *Court of Appeal of England and Wales*, do *Court of Session* da Escócia, do *Court of Appeal* da Irlanda do Norte, assim como de outros tribunais de países integrantes da *Commonwealth*.

Necessária menção se faz ao *Lord Chancellor*, membro do Governo (*Cabinet*),

²³⁸ VICENTE, Dário Moura. **Direito Comparado**. Vol. I. Introdução e Parte Geral. Coimbra: Almedina, 2008, p. 258.

²³⁹ *Vide* VICENTE, Dário Moura. **Direito Comparado**. Vol. I. Introdução e Parte Geral. Coimbra: Almedina, 2008, p. 258.

responsável pelo funcionamento dos tribunais britânicos, era o *Speaker of the House of Lords* e *Head of the Judiciary*, funções que após a reforma constitucional de 2005 ficaram encurtadas, e, relativamente às duas últimas funções, ficaram respectivamente sob responsabilidade do *Lord Speaker* e do *Lord Chief Justice*.

CAPÍTULO V – TÓPICOS DE DIREITO ELEITORAL COMPARADO

V.1 – CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA E RECENSEAMENTO ELEITORAL

Primeiro dos dez tópicos a serem estudados e analisados comparativamente entre os modelos português, brasileiro e britânico, a *capacidade eleitoral ativa* e o *recenseamento eleitoral*²⁴⁰ compreendem pontos importantes em qualquer base jurídica que tenha como estudo o direito eleitoral, porquanto, nas palavras de JORGE MIRANDA²⁴¹, adquirindo a capacidade eleitoral ativa, o cidadão passa a tornar-se *eleitor*.

Eis portanto o primeiro grande passo na sistemática da conversão de uma cidadania meramente passiva para a vivência concreta de direitos políticos – a saber, tornar-se eleitor implica a mudança deste *status* de observação leniente para uma maior atividade cidadã-política, de serviço à pátria, de fortalecimento da nação por meio da participação da vida política contribuindo com a construção de uma administração pública *pro populo* – fruto do enlaçamento cívico denominado *sufrágio*.

Aliás, neste aspecto muito bem encaixa-se a discussão já tomada neste trabalho²⁴² acerca da natureza jurídica do instituto do sufrágio – se *direito* ou *função*. Vale lembrar,

²⁴⁰ Cfr., a esse respeito, dentre tantos, COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 133 e ss.; CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 605 e ss.; CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal**. 6ª ed. Rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 70 e ss.; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 803 e ss.; SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral de acordo com a Lei nº. 11.300/10**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 28 e ss.; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 97 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – estrutura constitucional do Estado. Tomo III**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 123-132 e 145 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 70 e ss.; MIGUÉIS, Jorge. **Lei do Recenseamento Eleitoral**. Actualizada e anotada. Lisboa, 2002; ARCHER, Maria das Graças Miragaia. Breve abordagem do recenseamento eleitoral em Portugal e nos Palop's *in* **Eleições**. nº. 9. Set. 2009, 2005, p. 43 e ss.; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin's Press, 1995, p. 157-361; RAWLINGS, H.F. **Law and the Electoral Process**. London: Sweet and Maxwell, 1988; CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 603-606 e 626-628; PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issues 29 – 31, p. 5-34; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 344-346; McKAY, William. **Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004.

²⁴¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – estrutura constitucional do Estado. Tomo III**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 145.

²⁴² Cfr. capítulo II.2, acerca da natureza jurídica do sufrágio.

tomamos a posição de adotá-la tanto como direito quanto como função, na medida em que confessa-se a garantia da liberdade como corolário da luta pelo sufrágio, como também enxerga-se a importância de se ter um o compromisso-dever cívico em prol da luta pela manutenção de todos os direitos por meio do voto.

Dessarte, neste capítulo, analisar-se-ão os modelos, comparados nos três sistemas, de como se traz à tona, na prática, do direito-dever da cidadania exercida por meio do sufrágio, através da capacidade eleitoral ativa e do recenseamento (ou no léxico brasileiro, *alistamento*) eleitoral.

BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, trata do alistamento eleitoral no Capítulo IV (“*Dos Direitos Políticos*”), do Título II (“*Dos Direitos e Garantias Fundamentais*”), onde preceitua que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e mediante outros institutos de democracia semidireta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular ²⁴³. A legislação especial também trata do assunto, especialmente o Código Eleitoral ²⁴⁴.

A capacidade de votar, no Brasil, exercida por meio do sufrágio, se faz mediante o *alistamento eleitoral*; são alistáveis *obrigatoriamente* os maiores de dezoito anos e menores de 70 anos de idade; e *facultativamente* os analfabetos, os maiores de setenta e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos ²⁴⁵. No país, são *inalistáveis* os estrangeiros e os conscritos, durante o alistamento militar ²⁴⁶, bem como aqueles brasileiros que não conseguem se expressar na língua nacional ²⁴⁷.

Ainda, possuem o alistamento facultativo os *inválidos* ²⁴⁸, por não terem capacidade de exprimir sua vontade, bem como os que se encontrem fora do país. Possuem a *facultatividade do voto*, nos termos da lei eleitoral, aqueles que se encontrem fora do seu domicílio; os enfermos; e os funcionários civis e os militares, em serviço que os impossibilite de votar ²⁴⁹.

No Brasil, os *direitos políticos* são exercidos tanto pela prática do voto (capacidade

²⁴³ Vide artigo 14 da CRFB.

²⁴⁴ Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

²⁴⁵ Vide artigo 14, *caput*, e § 1º, da CRFB.

²⁴⁶ Cfr. artigo 14, e § 2º, da CRFB. São conscritos aqueles alistados no serviço militar obrigatório.

²⁴⁷ Artigo 5º, inciso II, da Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

²⁴⁸ Artigo 6º, inciso I, “a”, da Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

²⁴⁹ Vide artigo 6º, inciso II, da Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

eleitoral ativa) quanto pelo direito de ser eleito (capacidade eleitoral passiva); dessarte, a perda ou privação temporária dos direitos políticos implica a incapacidade de votar e ser votado.

In casu, a perda ou suspensão dos direitos políticos, que implica na incapacidade eleitoral ativa, permanente ou temporária, só se dará nos casos autorizados pela Constituição Federal, a saber:

- i) o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- ii) a incapacidade civil absoluta ²⁵⁰;
- iii) a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- iv) a recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII da Carta Magna; ou
- v) a improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º da CRFB.

O alistamento eleitoral deverá ser realizado no domicílio eleitoral do cidadão, em processo simplificado e eletrônico, devendo unicamente ser preenchido um formulário e comprovada a qualificação do eleitor e o respectivo domicílio eleitoral perante o cartório eleitoral coincidente. Tal, nota-se, deverá ser feito até cem dias antes das eleições, quando, a partir de tal data, não mais se aceitam pedidos de alistamento, de transferência da titulação eleitoral para outras circunscrições ou requisição de segunda via de títulos eleitorais ²⁵¹.

No Brasil vale lembrar, adota-se o sistema da *obligatoriedade do voto* – vale dizer, todo cidadão com o pleno gozo dos direitos políticos tem a obrigação, perante o Estado, de votar nas eleições políticas realizadas a cada dois anos naquele país. Ao eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral no prazo de trinta dias, incorrerá multa, e sem a prova de que votou na última eleição, o eleitor não poderá:

- a) inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;
- b) receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;
- c) participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias;
- d) obter empréstimos nas autarquias, de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos;
- e) obter passaporte ou carteira de identidade;
- f) renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo; e

²⁵⁰ Vide artigo 3º do Código Civil brasileiro – Lei Federal 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

²⁵¹ Cfr. artigo 67 e seguintes da Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

g) praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda ²⁵².

Além disso, ao brasileiro nato que não se alistar até os dezenove anos ou ao naturalizado que não se alistar até um ano após adquirida a nacionalidade brasileira incorrerá multa a ser estipulada pelo juiz eleitoral nos moldes da lei ²⁵³; e ao eleitor devidamente alistado que não votar por três eleições consecutivas, não justificar ou não pagar a multa devida, ocorrerá o cancelamento de sua inscrição, retroativo à data da última eleição a que deveria ter comparecido ²⁵⁴.

Nos ensinamentos de COSTA ²⁵⁵, assim como o alistamento se dá como um ato jurídico da qual nasce o direito de votar – o *ius suffragii* – o cancelamento da inscrição eleitoral também tem o caráter de cortar os efeitos no mundo jurídico *ex nunc*, cujos efeitos estão previstos nos artigos 71 e seguintes do Código Eleitoral.

São causas de cancelamento, além de deixar de votar em três eleições consecutivas, a *inalistabilidade superveniente* (infração dos artigos 5º e 42 do Código Eleitoral), a perda ou suspensão dos direitos políticos, a pluralidade de inscrição ou o falecimento do eleitor, e, em ocorrendo qualquer dessas de tais causas, acarretar-se-á o processo de exclusão do eleitor, que poderá ser promovido *ex officio* a requerimento, nos termos da lei eleitoral, de delegado de partido político ou de qualquer eleitor ²⁵⁶. Assim, através de uma ação própria instrui-se julga-se a *ação de cancelamento de inscrição eleitoral*, que é meio para a desconstituição do alistamento eleitoral ²⁵⁷ e conseqüentemente do direito-função à capacidade eleitoral ativa do cidadão posta em prática por meio do sufrágio.

Por fim, cabe, neste espaço, rápida incursão ao instituto da *reciprocidade* de direitos – políticos, inclusive – aos cidadãos brasileiros e portugueses; estes têm, reciprocamente, em seus textos constitucionais ²⁵⁸,

Assim, verifica-se que, tanto no Brasil quanto em Portugal, as suas Cartas Magnas dispuseram a possibilidade de haver reciprocidade de direitos entre seus cidadãos, residentes no território nacional do país recíproco. Além dos dispositivos descritos nas Constituições, embasam-se os seguintes direitos pelo *Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a*

²⁵² Vide artigo 7º, § 2º, da Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

²⁵³ Vide artigo 8º da Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

²⁵⁴ Cfr. artigo 7º, § 3º, da Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

²⁵⁵ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 136.

²⁵⁶ V. artigo 71, § 1º do Código Eleitoral.

²⁵⁷ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 137.

²⁵⁸ Preceitua o artigo 12, § 1º da CRFB, *in verbis*: “**Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição**” (g.n.). Ainda, dispõe o artigo 15º, nº. 3 e 4, da CRP, *verbis*: “**Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática; A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais**” (g.n.).

PORTUGAL

A Constituição da República Portuguesa declara que o povo tem a incumbência de exercer o poder político por meio do *sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico*, do referendo e das demais formas nela previstas ²⁶⁰. Portanto, a capacidade eleitoral ativa e o *status activae civitatis* estão entre os fundamentos da República lusitana. A respeito desta matéria, conjuntamente com o recenseamento eleitoral, ainda trata a seu respeito a Lei nº. 13/99, de 22 de Março.

Tem capacidade eleitoral ativa, em Portugal, os cidadãos portugueses maiores de 18 anos ²⁶¹, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral, sendo o sufrágio um *exercício pessoal e dever cívico*. Nas eleições para Presidente da República e para a Assembleia da República, não possuem capacidade eleitoral ativa:

- a) os *interditos* por sentença com trânsito em julgado;
- b) os notoriamente reconhecidos como *dementes*, ainda que não interditos por sentença, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos;
- c) os que estejam *privados de direitos políticos*, por decisão judicial transitada em julgado. ²⁶²

Há, ainda, o que a doutrina aponta como a *incapacidade eleitoral circunstancial* ²⁶³, que se constata quando da existência de cidadãos portugueses que tenham também outra cidadania, e que se encontrem no território deste Estado – assim, não poderiam invocar a cidadania portuguesa, como JORGE MIRANDA ²⁶⁴ justifica como “corolário do princípio da independência nacional”.

²⁵⁹ Ratificado em Portugal pela Resolução da Assembleia da República nº. 83/2000; e no Brasil pelo Decreto 3.927, de 19 de setembro de 2001.

²⁶⁰ Artigo 10º, nº. 1 da CRP.

²⁶¹ Artigo 49º, nº. 1 da CRP.

²⁶² Artigo 2º da Lei nº. 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República – LEAR) e artigo 3º, nº. 2 do Decreto-Lei nº. 319-A/76, de 3 de Maio (Lei Eleitoral do Presidente da República – LEPR.).

²⁶³ Cfr., e.g., MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 131.

²⁶⁴ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 131.

Além dos cidadãos portugueses, podem ter capacidade eleitoral ativa aqueles:

- a) cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal (em condições de reciprocidade – artigo 15º, nº 3 da Constituição);
- b) cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal, para as eleições para o Parlamento Europeu (artigo 15º, nº. 5 da CRP) e para os órgãos das autarquias locais (artigo 5º., nº. 1, alínea “b” da Lei Orgânica nº. 1/2001, de 14 de Agosto);
- c) cidadãos de outros Estados não-membros da União Europeia para os órgãos da autarquias locais, com residência legal em Portugal há mais de cinco anos e desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuem capacidade eleitoral passiva aos portugueses neles residentes (artigo 15º, nº. 1, alínea “d” da Lei Orgânica nº. 1/2001, de 14 de Agosto).

Em todas essas situações, é necessário que haja condições de reciprocidade entre os em favor dos portugueses em tais Estados, por meio de legislação especial interna, e sendo indispensável a celebração de tratado (JORGE MIRANDA ²⁶⁵). Atualmente, só o Brasil celebrou tratado em questão com Portugal ²⁶⁶.

O voto em Portugal é *facultativo*, isto é, não há imposição do Estado para obrigatoriedade de participação do sufrágio. Tal extrai-se do corolário do princípio magno da liberdade, imbuída aos cidadãos portugueses. Nesse senda entende GOMES CANOTILHO ²⁶⁷, como expressão da constitucionalidade portuguesa, porquanto se confere aos cidadãos o gozo da plenitude do *princípio da liberdade do voto* ²⁶⁸, e que garante, este, “a liberdade de votar e de não votar e a liberdade no votar” ²⁶⁹. Entretanto, está sujeita aos malefícios de tal decisão, especialmente quanto à expressiva não-participação e não-envolvimento da população no processo democrático de escolher seus governantes e representantes ²⁷⁰.

²⁶⁵ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 131-132.

²⁶⁶ *Convenção de Brasília* de 1971 – transformado nos artigos 2º e seguintes do *Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta* de 2000, e ratificado pela Assembleia da República portuguesa na Resolução nº. 83/2000, de 14 de Dezembro.

²⁶⁷ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 303.

²⁶⁸ Cfr. o ponto III.4.2., deste trabalho, que trata do *princípio da liberdade*.

²⁶⁹ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 303.

²⁷⁰ Os indicadores de *abstenção* nas eleições políticas, em Portugal, tem chegado a números expressivos, como se pode perceber dos números das últimas seis eleições: *Legislativas 2011* (41,93%); *Presidenciais 2011* (53,48%); *Legislativas 2009* (40,32%); *Europeias 2009* (63,22%); *Autárquicas 2009* (40,97%); *Presidenciais 2006* (38,47%). Comentamos em outra ocasião que, nas eleições presidenciais de 2011, o Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, foi reeleito. Como, em Portugal, o voto não é obrigatório, pouco mais de 46,5 % da população foi às urnas decidir quem seria o próximo Chefe de Estado lusitano. Portanto, a abstenção (leia-se, aqueles que sequer exerceram o ato do voto) chegou aos níveis de 53,48 %. Se somarmos os que abstiveram com os que votaram em branco ou nulo, o percentual do povo lusitano que ignorou a oportunidade de escolha do próximo presidente subiu para 59,7 %. Isso implicou, em termos práticos, que Cavaco Silva, mesmo ganhando “à primeira volta”, (leia-se, no primeiro turno), com 52,95 % dos votos válidos, teve, na verdade, somente 21,33 % da população portuguesa a legitimá-lo como Presidente, uma vez que os votos válidos representaram apenas 40,3 % da população. Tais números demonstraram, primeiramente, que o povo lusitano está, em altíssimos níveis,

O procedimento para o alistamento dos cidadãos portugueses para que se inscrevam como eleitores se dá mediante o *recenseamento eleitoral*. Regido pela Lei n.º 13/99, de 22 de Março, o recenseamento eleitoral não concede capacidade eleitoral ativa ao cidadão; conforme ensinamentos de JORGE MIRANDA ²⁷¹, o procedimento legal apenas certifica e declara, perante a lei e o sistema jurídico, que o cidadão está inscrito em sua devida circunscrição e esta apto a votar (“só vota quem esteja inscrito” ²⁷²).

Segundo reza a Constituição da República Portuguesa, *o recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal* (artigo 113.º, n.º. 2); ainda, segundo a doutrina, o recenseamento eleitoral cumpre uma dupla função:

- a) traz *segurança jurídica*, na medida em que cada eleitor inscrito tem a garantia do direito ao voto; e
- b) traz *transparência política*, porquanto a totalidade de votos inscritos, no geral e por circunscrição eleitoral, deve corresponder ao número de eleitores inscritos, como “condição básica de formação correta da vontade popular e da autenticidade do sistema democrático” ²⁷³.

Segundo a Lei do Recenseamento Eleitoral, todos os eleitores têm o direito a estar inscritos e o dever de verificar a sua inscrição no recenseamento (artigo 3.º, n.º. 1), sendo o recenseamento único para todas as eleições, bem como para referendos (*princípio da unicidade*, artigo 6.º).

Todos os cidadãos portugueses, residentes no território nacional, maiores de 17 anos, são oficiosa e automaticamente inscritos na Base de Dados do Recenseamento Eleitoral – BDRE, na freguesia correspondente à morada constante do cartão de cidadão (artigos 3.º, n.º. 2 e 27.º, n.º. 1).

As circunscrições do recenseamento serão, em território português, nas freguesias correspondentes às respectivas moradas designadas pelos cidadãos nos cartões do cidadãos (artigos 8.º, alínea “a” e 9.º, n.º. 1); em se tratando de território estrangeiro, a circunscrição será nos distritos consulares (artigo 8.º, alínea “b”).

Por fim, são funções das subjetivas e institucionais do recenseamento eleitoral a garantia do sufrágio procedimentado com lisura, seriedade e segurança; a racionalização de tempo, de modo que a inscrição eleitoral não seja deixada para o último momento; e a

apático quanto ao fator político que, gostando ou não, os governa e decide boa parte daquilo que lhes toca a vida cotidiana.

²⁷¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 145.

²⁷² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 145.

²⁷³ *Vide* MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 146.

determinação do corpo de votantes dos colégios eleitorais ²⁷⁴.

REINO UNIDO

A questão da capacidade eleitoral ativa e do direito de sufrágio (*franchise*) estão firmadas, no direito britânico, pelos *Representation of the People Act 1983* e pela, o *Representation of the People Act 2000* – nesta, especificamente, trouxe ao ordenamento eleitoral maior flexibilidade, permitindo o alistamento ou registro assim que firmar residência em qualquer distrito eleitoral (*constituency*) a qualquer momento, ou poderá, ainda, em algumas circunstâncias ²⁷⁵, assinar o *declaration of local connection* ^{276 277}.

Como regra geral, podem votar, nas eleições para a Câmara dos Comuns do Parlamento britânico qualquer cidadão britânico, maior de 18 anos, residente em algum distrito a ser representado, cujo nome consta como eleitor devidamente registrado; tal inclui, ainda, cidadãos irlandeses ²⁷⁸ e dos países integrantes da *Commonwealth* ²⁷⁹, incluindo eleitores que moram fora da comunidade britânica por até 15 anos ²⁸⁰, e desde que, no momento da votação, satisfaça tais condições de capacidade eleitoral ativa (*franchise*).

Noutra mão, são desqualificados de votar, de forma expressa pela *Representation of the People Act 1983/2000*, nas eleições parlamentares britânicas:

- a) menores de 18 anos;
- b) cidadãos não-britânicos (*aliens*), a não ser os cidadãos da República da Irlanda e dos países da *Commonwealth* que tenham permissão para permanecer indefinidamente no Reino Unido;
- c) aqueles condenados a pena de prisão e encarcerados à época das eleições;
- d) qualquer cidadão condenado por *práticas eleitorais ilegais* ou por *corrupção eleitoral*, pelo prazo de três e cinco anos, respectivamente;
- e) aqueles acometidos por *doença* ou *desabilidade mental* (*idiots* ou *lunatics*) ²⁸¹;

²⁷⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 149-150.

²⁷⁵ Nos casos em que não há como comprovar residência fixa, tal qual nos casos de presidiários, pacientes em hospitais psiquiátricos, mendigos e sem-teto (*section 7B e 7C*, no *RPA 1983*).

²⁷⁶ Cfr. o *Representation of the People Act 2000*, *section 6*.

²⁷⁷ Vide BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 344.

²⁷⁸ República da Irlanda, já que a Irlanda do Norte faz parte do Reino Unido.

²⁷⁹ Aqueles que tenham a permissão de permanecer no Reino Unido por tempo indefinido.

²⁸⁰ CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 595.

²⁸¹ Os lunáticos podem, pelo direito britânico, votar, tão-somente se estiverem em “momentos lúcidos” e se forem pacientes mentais voluntários”, desde que assinem uma declaração, de acordo com a *section 7(4)(d)(iv)* do *Representation of the People Act 1983*, in CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's

f) membros da Câmara dos Lordes ²⁸², como típica regra oriunda do *common law* britânico ²⁸³.

O alistamento de eleitores, no ordenamento jurídico britânico, deve ser feito a qualquer tempo nos locais de registro de eleitores do Parlamento (*Register of parliamentary electors*) de qualquer distrito ou parte de distrito no Reino Unido ²⁸⁴. O *Representation of the People Act 1983* estabelece que os registros dos eleitores do parlamento sejam publicados anualmente em 1º de Dezembro, não sendo, entretanto, uma qualificante para adquirir o direito de votar. Segundo McKAY ²⁸⁵, numa eleição geral, qualquer cidadão pode votar, desde que seja registrado anteriormente, e não sendo possível votar em mais de um distrito.

Primeiro requisito para que o cidadão se registre como eleitor é que este seja residente no respectivo distrito (*constituency*), e o quesito residência é um tanto subjetivo para efeitos eleitorais, tanto que é permitida, *vide gratia*, a dupla residência para fins eleitorais, em que o eleitor pode votar em qualquer dos distritos em que tiver residência fixa com registro para fins eleitorais.

Outro exemplo da relatividade/flexibilidade do direito britânico no quesito residência é relatado por PRICE ²⁸⁶, que cita determinada situação jurídica em que, caso um cidadão, embora previamente registrado em um determinado distrito, e caso não tenha mais uma residência fixa, pode conta-la, para fins eleitorais, como onde esteve fixado no último período; o mesmo argumento não serve, entretanto, para aquele que tem uma residência fixa, ainda que passe uma temporada ainda maior fora de seu distrito ²⁸⁷. Tal flexibilidade, tipicamente britânica quanto à definição da residência, pode ser vista, ainda, na instituição do *declaration of local connection*, já mencionada.

Por fim, imperioso ressaltar que o voto no Reino Unido é facultativo e não obrigatório (*mandatory*).

Publishings, 2002, p. 604.

²⁸² Ex-membros da Câmara dos Lordes, agora, podem votar. *in* BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 344.

²⁸³ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 8, p. 3.

²⁸⁴ Cfr. PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 8, p. 1.

²⁸⁵ McKAY, William. **Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004, Chapter 2.

²⁸⁶ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 8, p. 3.

²⁸⁷ Tais regramentos podem ser encontrados no *Representation of the People Act 1883, Section 5 (2)*.

V.2 – CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA

Os *direitos políticos* sempre foram um dos pilares constitucionais de qualquer Estado Democrático de Direito, e suas duas facetas são tão igualmente importantes para a construção de uma sociedade mais participativa, democrática e envolta nos seus próprios temas públicos – a saber, a *capacidade eleitoral ativa* (direito de votar) e a *capacidade eleitoral passiva*, que é o direito de ser votado.

A *capacidade eleitoral passiva*²⁸⁸ se apresenta, dessarte, como supedâneo da democracia e do exercício do sufrágio; a elegibilidade – ou a registrabilidade de candidatura²⁸⁹ – é a forma mais concreta de se exercer a qualidade de cidadania típica das democracias modernas, na medida em que participar do processo eleitoral como candidatos representa o grau máximo de *liberdade* para participar ativamente da história política e administrativa da coisa pública (*res publica*), algo que nem sempre foi assim, especialmente nos últimos cinquenta anos em Portugal e no Brasil .

As candidaturas, aliás, que vale lembrar, tem sua origem etimológica em palavras como *candidus* ou *candidatus*, que levam às origens do branco límpido, brilhante. Quando alguém, à época do Império Romano, fosse assumir algum cargo público, era vestido com uma túnica branca, representando assim a probidade, a ética e a lisura com a coisa pública contra as máculas da corrupção e do desvio do interesse público. Nunca é demais lembrar que, em se falando de elegibilidade e capacidade eleitoral passiva, ainda se perfaz a máxima

²⁸⁸ Cfr., a esse respeito, dentre tantos, FIRMO, Osvaldo Oliveira Araújo. **Da Suspensão de Mandato do Parlamentar para Investidura como Ministro de Estado – um estudo de caso de incompatibilidade relativa: o regime do afastamento à luz do direito luso-brasileiro**. Lisboa, 2006; COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 91 e ss.; CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 605 e ss; CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal**. 6ª ed. Rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 70 e ss.; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 803 e ss.; SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral de acordo com a Lei nº. 11.300/10**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 93 e ss.; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 97 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – estrutura constitucional do Estado. Tomo III**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 132 e ss; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 59 e ss; McKAY, William. **Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004; CHILD, Susan. **Politico’s Guide to Parliament**. London: Politico’s Publishings, 2002, p. 606-619; PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, issues 29 – 31, p. 5-34; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 350-352; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 157-361; RAWLINGS, H.F. **Law and the Electoral Process**. London: Sweet and Maxwell, 1988.

²⁸⁹ Cfr. COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 91.

romana da origem etimológica das candidaturas.

Estudar-se-ão, nesta parte, como os três modelos – *português, brasileiro e britânico* – trabalham a questão da capacidade eleitoral ativa, e portanto, as condições de elegibilidade, eventuais reelegibilidades, as inelegibilidades, desincompatibilizações de cargos públicos ou privados entre outros aspectos pertinentes à discussão em tópico.

BRASIL

A questão dos regramentos atinentes à capacidade eleitoral passiva, no Brasil, estão estampados especialmente na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar n.º. 64, de 18 de Maio de 1990, esta última que sofreu importantíssima modificação em 2010 pela Lei Complementar n.º. 135, de 4 de junho de 2010, também chamada de “*Lei da Ficha Limpa*”²⁹⁰.

São *condições próprias* de elegibilidade, no Brasil a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima de *trinta e cinco* anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; *trinta anos* para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; *vinte e um* anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; e *dezoito* anos para Vereador²⁹¹.

Ainda, são consideradas *condições impróprias* (COSTA²⁹²) de elegibilidade no país a alfabetização²⁹³; a situação especial dos militares, desde que sejam atendidas as determinantes constitucionais²⁹⁴; a indicação do partido nas convenções partidárias²⁹⁵; e a desincompatibilização, nas situações previamente indicadas pela CRFB e pela legislação²⁹⁶.

Muito bem lembra CARVALHO²⁹⁷ quando ensina que as condições de elegibilidade próprias da *nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos e o alistamento*

²⁹⁰ Oriunda de um profundo anseio popular por ética na política, a *Lei da Ficha Limpa* nasceu por meio de um projeto de iniciativa popular, colhido por mais de 1,3 milhão de assinaturas.

²⁹¹ Cfr. artigo 14, § 3º, da CRFB.

²⁹² Cfr. COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 93.

²⁹³ Os analfabetos são inelegíveis e inalistáveis, de acordo com o artigo 14, § 4º, da CRFB.

²⁹⁴ Nos termos do artigo 14, § 8º, da CRFB, o militar alistável poderá ser elegível, desde que se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade, ou se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

²⁹⁵ *Vide* artigo 94, § 1º, inciso I, da Lei Federal 4.347, de 15 de julho de 1965

²⁹⁶ Cfr. artigo 14, §§ 6º e 7º, da CRFB; e artigo 1º, incisos II, III, IV, V, VI e VII, da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

²⁹⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 610.

eleitoral são condições fundamentais para que o elegível seja eleitor – vale dizer, para que possa ter o direito de votar. Acerca da nacionalidade brasileira, vale lembrar esta que pode ser, *in casu*, tanto nata²⁹⁸ quanto naturalizada²⁹⁹, a não ser para os casos de eleição para Presidente e Vice-Presidente da República; além disso, outros cargos da nação – sobrevividos ou não de eleição política – só poderão ser ocupados por brasileiros natos³⁰⁰.

A respeito do *domicílio eleitoral*, este não se confunde com o domicílio civil – ou seja – para fins de alistamento e condição de elegibilidade, o domicílio eleitoral é definido o Código Eleitoral como sendo o lugar de residência ou moradia do requerente, equiparando-a à moradia ou residência, a ser comprovada no ato do alistamento. Esta difere-se do domicílio civil, porquanto neste é necessária a caracterização da residência e do ânimo definitivo de residir³⁰¹.

A *filiação partidária*, como falaremos mais alguns capítulos à frente, representa o fato dos partidos políticos terem, nas palavras de DUVERGER³⁰² e de MENDES³⁰³, “o monopólio absoluto das candidaturas” na sistemática eleitoral brasileira, não havendo a possibilidade de haver candidaturas independentes, avulsas ou isoladas; a filiação partidária deverá, ainda, ser realizada a pelo menos um ano anterior às eleições que se pretende disputar³⁰⁴.

Quanto às condições *impróprias*, vale fazer referência aos *analfabetos*. Na atual conjuntura constitucional, os analfabetos podem votar, mas não podem ser votados (artigo 14, § 4º, da CRFB). A caracterização do analfabetismo, para esses fins, não é estática nem de fácil dedução, ficando a cargo do próprio candidato por meio de comprovação de escolaridade, ou facultando-lhe apresentar declaração de próprio punho; em caso de permanência de dúvidas, pelo juiz eleitoral, deverá ser observada por este a discricionariedade e pautada em critérios de equidade³⁰⁵, podendo aplicar-lhes provas conduzidas por pessoal qualificado pedagogicamente, que deverão periciar e dar um indicativo à decisão judicial. Na mesma

²⁹⁸ São considerados brasileiros natos, nos termos do artigo 12, inciso I, *os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.*

²⁹⁹ São considerados brasileiros naturalizados, nos termos do artigo 12, inciso II, da CRFB, *os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; ou os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.*

³⁰⁰ São os casos de Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de Ministro do Supremo Tribunal Federal, os de carreira diplomática, de oficial das Forças Armadas e de Ministro de Estado de Defesa, nos termos do artigo 12, § 3º, da CRFB.

³⁰¹ Cfr. artigo 70, do Código Civil – Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

³⁰² DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Brasília: UnB, 1980, p. 338.

³⁰³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 821.

³⁰⁴ Cfr. artigo 18, *caput*, da Lei Federal n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.

³⁰⁵ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 162.

linha, a jurisprudência nacional tem se posicionado ³⁰⁶.

O sistema brasileiro permite a *reelegibilidade* em uma série de casos, especialmente após o advento da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1997. Por meio desta, passou-se a aceitar, no Brasil, a reeleição, por um mandato subsequente, nas eleições para Presidente e Vice-Presidente; para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; e para Prefeito e Vice-Prefeito municipal. Ainda, é permitida a reeleição, por mandatos ilimitados, para os cargos de Senador da República, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

Quanto às *inelegibilidades*, vale dizer, a ausência de capacidade eleitoral passiva ou do impedimento do direito de ser votado, há, também, no Brasil, uma série de regras na legislação eleitoral que impedem ou restringem a elegibilidade de cidadãos, com base na proteção à probidade administrativa, à lisura, à legitimidade das eleições e à garantia de liberdade do voto ³⁰⁷.

Há as *inelegibilidades absolutas* ou *inatas*, que são válidas para todos os cargos políticos a serem disputados e sem que incorram em prazos de desincompatibilização. São exemplos desta os casos em que não se cumparam, v.g., as condições de elegibilidade ou pressupostos de registrabilidade das candidaturas ³⁰⁸, já descritas neste trabalho, como os inalistáveis e os analfabetos.

Existem, também, as *inelegibilidades relativas* ou *cominadas*, válidas para determinadas e concretas situações, transitórias ou não, que tornem os cidadãos inelegíveis, e com a possibilidade de reversão, mediante, por exemplo, a desincompatibilização; *exempli gratia*, vê-se a hipótese prevista no artigo 14, § 7º, da CRFB, que preceitua que 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.

São inelegíveis, v.g., os parlamentares que hajam perdido os respectivos mandatos por

³⁰⁶ Nesse sentido, cfr., v.g.: “Registro de candidatura. Vice-prefeito. Decisões. Instâncias ordinárias. Indeferimento. Recurso especial. Analfabetismo. Aferição. Teste. Aplicação. Juiz Eleitoral. Não-comparecimento. Anterioridade. Exercício. Mandato eletivo. Súmula nº 15 do TSE. Incidência. 1. Conforme já decidido pelo Tribunal (Recurso Especial nº 21.920, rel. Min. Caputo Bastos), para comprovação de alfabetização, é facultado ao candidato, na ausência de comprovante de escolaridade, apresentar declaração de próprio punho. Não obstante, é permitido ao juiz, se for o caso, determinar a aferição da alfabetização, por outros meios, o que será feito caso persista dúvida quanto à declaração apresentada. 2. As condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade são aferidas a cada pedido de registro do candidato perante a Justiça Eleitoral, não podendo ser invocado eventual deferimento atinente à eleição pretérita. 3. Conforme disposição expressa da Súmula TSE nº 15 e já decidido em relação ao pleito de 2008, “o exercício de cargo eletivo não é circunstância suficiente para, em recurso especial, determinar-se a reforma de decisão mediante a qual o candidato foi considerado analfabeto”. AgR-RESpe - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 31511. DJE 06.10.2008. Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares

³⁰⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 612.

³⁰⁸ Cfr. COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 227.

infringência aos dispositivos preceituados no artigo 55, incisos I e II, da CRFB ³⁰⁹ ou aos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura ³¹⁰.

Há, na seara das inelegibilidades, grande contribuição da recente Lei Complementar nº. 135, de 4 de junho de 2010, também conhecida como a *Lei da Ficha Limpa*. Tal legislação, oriunda de intensa mobilização da população em prol de mais ética e decoro na política e que teve início de seu processo de tramitação por iniciativa popular, acrescentou uma série de novas condições de inelegibilidades ao direito eleitoral brasileiro.

Entre elas, destaca-se a inelegibilidade da mandatários majoritários, que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da CRFB, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos oito anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos ³¹¹; e os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político ³¹².

Ainda, pela *Lei da Ficha Limpa* são inelegíveis os 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: *a)* contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; *b)* contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; *c)* contra o meio ambiente e a saúde pública; *d)* eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; *e)* de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; *f)* de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; *g)* de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; *h)* de redução à condição análoga à de escravo; *i)* contra a vida e a dignidade sexual; e *j)* praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando ³¹³.

Por fim, anota-se ponto relativo às *desincompatibilizações*, interessante cultura

³⁰⁹ São eles: aquele cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; ou aquele que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior, a saber, o artigo 54, da CRB, que preceitua que *os Deputados e Senadores não poderão, desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior; e, desde a posse, a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a"; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a"; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.*

³¹⁰ Cfr. artigo 1º, inciso I, alínea "b", da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

³¹¹ Vide artigo 1º, inciso I, alínea "c", da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

³¹² Cfr. artigo 1º, inciso I, alínea "d", da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

³¹³ Vide artigo 1º, inciso I, alínea "e", da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

jurídica estampada na Lei Complementar nº. 64/90, que preceitua que, para disputar eleições, ocupantes de determinados cargos públicos deverão renunciar de seus postos, em prazos pré-fixados pela lei ou pela Constituição, para que não haja confusão entre ocupante de função pública e o candidato, nem no exercício de tais funções nem na mentalidade do eleitor; e principalmente para que o ocupante do cargo a ser desincompatibilizado não use deste para servir-lhe de auxílio político ou administrativo nem para causar-lhe um benefício que traga desequilíbrio de forças entre os concorrentes na disputa eleitoral que se trava.

PORTUGAL

A Constituição da República Portuguesa estabelece que *todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos* (artigo 50º, nº. 1), como princípio geral da capacidade eleitoral passiva no sistema lusitano.

O primeiro requisito para a elegibilidade, em Portugal, é a plenitude da capacidade eleitoral ativa, e só poderá ser elegível aquele que é também eleitor ³¹⁴; por óbvio, são rejeitados os candidatos inelegíveis (artigo 28º, nº. 1 da LEAR e artigo 19º da LEPR).

Quanto à residência, importa ressaltar que, nas eleições para Presidente da República, a residência em território português ³¹⁵ é imprescindível, como justificativa de laços com a comunidade nacional ³¹⁶; nas eleições para a Assembleia da República, não há nenhuma norma vinculadora à residência em território nacional ou nos círculos eleitorais pelos quais os Deputados sejam eleitos ³¹⁷, mesmo porque estes devem representar todo o país (artigo 152º, nº. 2 da CRP).

Nas eleições para Presidente da República, dois são as condições de elegibilidade estipuladas pela Constituição: *cidadania portuguesa originária e idade superior a 35 anos* (artigo 122º). Ainda, são inelegíveis para o cargo de Presidente da República os cidadãos feridos pelas incapacidades eleitorais passivas previstas no Decreto-Lei n.º 621-B/74, de 15

³¹⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 133.

³¹⁵ Assim como a residência de portugueses no estrangeiro, nas condições constitucionais. Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 133.

³¹⁶ *Vide* MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 133.

³¹⁷ *Vide* Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 133-134.

Os militares que se queiram se candidatar à presidência passarão obrigatoriamente para a reserva (artigo 31º-F, da Lei nº. 29/82, de 11 de Dezembro. Há, ainda, três inelegibilidades configuradas na Constituição, às eleições para Presidente da República, a saber:

- a) para ocupar um terceiro mandato consecutivo ou durante o quinquênio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo;
- b) para a eleição imediata e durante o quinquênio imediatamente posterior à renúncia do cargo de Presidente da República; ou
- c) decorrente de crime de responsabilidade (artigo 130º, nº. 3).

Em quaisquer eleições, a Constituição portuguesa ainda considera como incapacitados eleitorais passivos: os condenados a quem seja aplicada pena ou medida de segurança privativa de liberdade (artigo 30º, nº. 5) ou aqueles que deixem de cumprir obrigações de serviço militar ou de serviço cívico, quando este for obrigatório (artigo 276º, nº. 6) ³¹⁹.

Quanto às eleições para a Assembleia da República, não há limite de reeleição, e são inelegíveis para o parlamento, de acordo com o artigo 5º da LEAR:

- a) o Presidente da República;
- b) os governadores civis e vice-governadores em exercício de funções;
- c) os magistrados judiciais ou do Ministério Público em efetividade de serviço ³²⁰;
- d) os juizes em exercício de funções não abrangidos pela alínea anterior;

³¹⁸ Assim estabelecidos: a) Presidente da República, Presidente do Conselho de Ministros, Ministro e membro do Conselho de Estado; b) Presidente e Vice-Presidente da Assembleia Nacional ou da Câmara Corporativa e leader na primeira; c) Juiz presidente do Supremo Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Administrativo ou do Supremo Tribunal Militar; d) Juiz, salvo por inerência do cargo, e acusador dos tribunais militar especial e plenários criminais; e) Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e chefe do estado-maior dos três ramos das forças armadas; f) Governador civil e governador de distrito autónomo; g) Comandante-geral da Polícia de Segurança Pública ou da Guarda Nacional Republicana; h) Presidente e membro da junta consultiva e das comissões central e executiva das extintas União Nacional e Ação Nacional Popular; i) Presidente e membro da junta central, comandante-geral, 2.º comandante-geral, chefe e adjunto do estado-maior, comandante distrital, comandante distrital-adjunto e comandante de batalhão da ex-Legião Portuguesa e comandante, 2.º comandante e adjunto do Comando da Brigada Naval; j) Membro comprovado dos grupos de intervenção da frente automóvel de choque ou dos serviços secretos da ex-Legião Portuguesa; l) Dirigente da Liga 28 de Maio ou da Liga dos Antigos Graduados da Mocidade Portuguesa; m) Dirigente ou funcionário do quadro ou prestador de serviços das extintas Polícia de Informações, Polícia de Defesa Social, Polícia de Vigilância de Defesa do Estado, Polícia Internacional e de Defesa do Estado e da Direção-Geral de Segurança; n) Comissário nacional e comissário nacional-adjunto das extintas Mocidade Portuguesa e Mocidade Portuguesa Feminina; o) Presidente das comissões de censura ou exame prévio à imprensa, espetáculos, rádio e televisão. Além destes, a legislação ainda estabelece: a) Presidente da câmara municipal; b) Membros das extintas União Nacional, Ação Nacional Popular, Legião Portuguesa, Brigada Naval e Movimento Nacional Feminino; c) Dirigente distrital das extintas Mocidade Portuguesa e Mocidade Portuguesa Feminina; d) Funcionário de categoria igual ou superior à de chefe de serviço nas organizações referidas nas alíneas “h”, “i” e “j” do artigo 1.º; e) Membro das comissões de censura ou exame prévio à imprensa, espetáculos, rádio e televisão; f) Informador comprovado das organizações referidas nas alíneas i) e m) do artigo 1.º; g) Membro da Liga 28 de Maio ou da Liga dos Antigos Graduados da Mocidade Portuguesa

³¹⁹ Vide MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional do Estado. *Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 138.

³²⁰ Quanto aos magistrados, vide artigo 11º da Lei 21/85, de 30 de Junho.

- e) os militares e os elementos das forças militarizadas pertencentes aos quadros permanentes, enquanto prestarem serviço ativo ³²¹;
- f) os diplomatas de carreira em efetividade de serviço;
- g) aqueles que exerçam funções diplomáticas à data da apresentação das candidaturas, desde que não incluídos na alínea anterior;
- h) os membros da Comissão Nacional de Eleições ³²².

Tidas como *inelegibilidades especiais*, também não poderão ser candidatos pelo círculo onde exerçam a sua atividade os governadores civis, os administradores de bairro, os diretores e chefes de repartições de finanças e os ministros de qualquer religião ou culto com poderes de jurisdição ³²³; e os cidadãos portugueses que tenham outra nacionalidade não poderão ser candidatos pelo círculo eleitoral que abranger o território do país dessa nacionalidade (artigo 6º da LEAR).

Por fim, vale rápida a menção ao regime de *incompatibilidades* e eventuais desincompatibilização no modelo português. Sob comando constitucional, ficou a critério de legislação especial tratar do assunto (artigo 117º, nº. 2 e 154º, nº.1), qual seja, o Estatuto dos Deputados (Lei nº. 7/93, de 1 de Março) e a Lei nº. 64/93, de 26 de Agosto.

Segundo a legislação eleitoral especial, há tanto a incompatibilidade dos cargos políticos para as eleições para a Assembleia da República e para Presidente da República ³²⁴, como há uma série de incompatibilidades para os Deputados já eleitos se tornarem titulares de cargos políticos ³²⁵ devendo, estes, exercer suas funções com exclusividade, incompatível com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não (artigo 4º, da Lei nº. 64/93, de 26 de Agosto); e não será possível o duplo exercício de parlamentar e membro do Governo, devendo, em caso de investida daquele neste, suspender o mandato enquanto investido no Governo ³²⁶.

³²¹ Vide artigo 31º nº 1 da Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro, na redação dada pela Lei Orgânica nº 4/2001, de 30 de Agosto e artigo 31º-F, aditado pela última lei.

³²² Vide artigo 4º, nº. 2, da Lei 71/78, de 27 de Dezembro.

³²³ No caso dos ministros religiosos, dir-se-ia valer pelo princípio da separação entre Estado e Igreja (artigo 41º, nº. 4, da CRP), tendo sido justificada como saudável à própria liberdade religiosa, porquanto separa a fé e a religião das opções político-partidárias dos seus respectivos ministros. Nesses termos já se pronunciou a Comissão Constitucional (Parecer nº. 29/78, p. 59) e o Tribunal Constitucional (Acórdão nº. 602/89, de 7 de Dezembro).

³²⁴ Contudo, não há na doutrina ou na legislação a estipulação de um prazo razoável para desincompatibilização desses cargos para aqueles que queiram disputar eleições para a Assembleia da República ou para Presidente da República.

³²⁵ São considerados cargos políticos, na forma da lei, a) os Ministros da República para as Regiões Autónomas; b) os membros dos Governos Regionais; c) o Provedor de Justiça; d) o Governador e Secretários Adjuntos de Macau; e) o Governador e Vice-Governador civil; f) o Presidente e Vereador a tempo inteiro das câmaras municipais; g) os Deputados ao Parlamento Europeu.

³²⁶ Cfr. FIRMO, Osvaldo Oliveira Araújo. **Da Suspensão de Mandato do Parlamentar para Investidura como Ministro de Estado – um estudo de caso de incompatibilidade relativa: o regime do afastamento à luz do direito luso-brasileiro**. Lisboa, 2006, p. 38.

REINO UNIDO

A questão da *capacidade eleitoral passiva* ou da *elegibilidade* às cadeiras do Parlamento do Reino Unido tem interessante trato da doutrina daquele Estado ³²⁷, Nestes casos, entretanto, não há lei estatutória (*statutory law*) que defina as qualificações necessárias para ingresso ³²⁸ na Câmara dos Comuns do Parlamento britânico, restando ao *Sex Discrimination Act (Election of Candidates)*, bem como ao *House of Commons Disqualification Act 1975*, dentre outros *statutes* definir determinadas categorias de pessoas desqualificadas ou inelegíveis para o cargo de Membro do Parlamento (*MP*). Especialmente sob influência deste último *act*, o direito britânico desqualifica as seguintes situações para ocuparem cadeiras na Câmara dos Comuns:

- a) *menores de 18 anos de idade*: de acordo com o *Electoral Administration Act 2006*, a idade para ingressar como MP foi reduzida de 21 para 18 anos de idade na data da nomeação como candidato ao cargo pretendido;
- b) *nacionalidade* que não seja a britânica, ou da República da Irlanda ou dos países integrantes da *Commonwealth* não podem ser candidatos à Câmara dos Comuns (*vide British Nationality Act 1981, Ireland Act 1949*);
- c) *doença ou desabilidade mental* é outra causa de desqualificação, de acordo com o *Mental Health Act 1983* ³²⁹;
- d) *nobreza (peers)* também é outra desqualificante, desde que sejam membros da Câmara dos Lordes ³³⁰;
- e) *membros do clero* eram inelegíveis até o advento da *House of Commons (Removal of Clergy Disqualification) Act 2001* ³³¹; atualmente, qualquer ministro de quaisquer igrejas ou denominações podem ser candidato à Câmara dos

³²⁷ Cfr., dentre outros, CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 606-619; PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issues 29 – 31, p. 5-34; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 350-352.

³²⁸ Ao que indica a doutrina, não há lei estatutória que impeça determinados indivíduos de concorrerem ao Parlamento, mas tão-somente de que estes procedam de acordo com as regras eleitorais. Todavia, a diplomação como Membros do Parlamento já tem esse filtro; portanto, poder-se-ia falar não em inalistabilidade, mas em inelegibilidade ou desqualificação para assumir uma cadeira no Parlamento; *in* CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 606. Inclusive, depara-se a doutrina com a situação em que, caso um candidato desqualificado ganhe as eleições, e os eleitores não sabiam ou não poderiam saber de suas desqualificações, uma nova eleição para o seu distrito (*constituency*) pode ser convocada pelo tribunal eleitoral (*Electoral Court*); se, todavia, houver como o eleitorado estar ciente da desqualificação do candidato, a justiça eleitoral deverá declarar vencedor o segundo colocado no pleito distrital. Como exemplo, cfr. Tony Benn, MP (Parliamentary Election for Bristol South East, 1964 – 2QB 257).

³²⁹ Importa salientar que desabilitados físico, tais como cegos ou cadeirantes, *vide gratia*, não tem nenhuma desqualificação que os impeça de serem MPs.

³³⁰ Todavia, com o advento do *House of the Lords Act 1999*, que encerrou o direito de passagem hereditária da nobreza para ocuparem as cadeiras da Câmara dos Lordes, a linha da nobreza (*hereditary peerage*) poderá votar em pleitos parlamentares e ocupar uma cadeira na Câmara dos Comuns.

³³¹ Que retirou a vigência do *House of Commons Clergy Disqualifications Act 1829* e o *Roman Catholic Relief Act 1829*.

Comuns;

f) *falidos (bankrupts)* não podem ocupar cadeiras como MPs, por ordem do *Insolvency Act 1986 (section 426A)*, quando forem desta forma declarada pela justiça;

g) *condenados por práticas ilegais e corrupção* no curso de pleitos eleitorais, tais como suborno ou influência indevida, por exemplo; caso o candidato saia vitorioso, a justiça eleitoral declarará inválida sua candidatura, bem como torná-lo inelegível pelos próximos cinco anos, conforme o *Representation of the People Act 1983, section 159-160*);

h) *condenados por traição (treason)* são inelegíveis até que a sentença condenatória se expire ou que haja indulto, de acordo com a *Forfeiture Act 1870*;

i) *presos (prisoners)* condenados pela justiça para cumprir sentença de prisão por mais de um ano ficam desqualificados para serem membros do Parlamento, segundo o *Representation of the People Act 1981*; caso um MP seja sentenciado a tal pena, tal assento deve ser declarado nulo e uma nova eleição (*by-election*) convocada no distrito (*constituency*) relativo àquela cadeira para que seja preenchida ³³²;

j) *ocupantes de determinados cargos*, tais como nas Forças Armadas ³³³, policiais ³³⁴, membros de certas legislaturas ³³⁵, juizes ³³⁶, assim como funcionários públicos (*civil servants of the Crown*) ³³⁷;

Os efeitos da desqualificação, como já adiantamos, são de tornar nula a candidatura daquele vitorioso, ou se a desqualificação vier *a posteriori*, cabe à Casa tornar sua cadeira vaga, e, em ambos os casos, serem convocadas novas eleições, nos casos de não ter sido possível saber, ao curso da candidatura, que o candidato já seria desqualificado, ou, no caso de o eleitorado ter ciência das causas de inelegibilidade, proclamar vencedor o segundo lugar ³³⁸.

Caso qualquer cidadão perceba que haja uma desqualificante em um MP pelo *House of Commons Disqualification Act 1975*, ou tenha tido tal característica desde a eleição, esta deverá ingressar com uma petição, perante o *Privy Council* para que este declare a nulidade dos efeitos da eleição, a não ser que já haja uma ação eleitoral em curso ou que a Câmara dos Comuns tenha desconsiderado tais denúncias ³³⁹.

³³² Vide CHILD, Susan. **Político's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 611.

³³³ Um membro das Forças Armadas fica desqualificado para ocupar uma cadeira como MP, por força do *Army Act 1992*, bem como do *Air Force Act 1955*.

³³⁴ Qualquer membro das forças policiais é desqualificada pelo *Police Act 1996, Schedule 7, section 1 (1) d*.

³³⁵ Qualquer membro de legislativos de Estados fora da *Commonwealth* ficam desqualificados de acordo com o *House of Commons Disqualification Act 1975, section 1 (1) e*.

³³⁶ Qualquer pessoa que ocupe uma função jurisdicional especificada no *House of Commons Disqualification Act 1975, Schedule 1, Part 1*, fica inelegível como um MP.

³³⁷ De acordo com o *House of Commons Disqualification Act 1975, section 1 (1) b*, inclusive na Irlanda do Norte, em repartições diplomáticas.

³³⁸ CHILD, Susan. **Político's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 606.

³³⁹ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issues 29 – 31, p. 5-11.

O instituto da reelegibilidade, no Reino Unido, é perfeitamente aceito e praticado, sem nenhuma restrição da legislação eleitoral vigente. Entretanto, em épocas de eleição, estes ficam impedidos de utilizar nenhuma vantagem ou estrutura do Parlamento, a não ser no caso dos líderes partidários, que podem utilizar suas salas durante o período da campanha.

Outra curiosidade diz respeito aos candidatos que se candidatam para mais de um distrito (*constituency*) diferente. Em tese, é possível, como veremos mais à frente no ponto relativo aos “sistemas eleitorais”. Entretanto, um MP eleito por um distrito, enquanto tiver feito o juramento e estar em representação atual de um determinado distrito é inelegível para candidatar-se a outro diverso daquele que representa ³⁴⁰.

³⁴⁰ PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issues 29 – 31, p. 5-3.

V.3 – SISTEMAS ELEITORAIS

Tema sempre presente nas discussões acadêmicas tangentes ao Direito Eleitoral se dá quanto aos *Sistemas Eleitorais*³⁴¹, especialmente quando dos debates intrínsecos à tão aclamada *reforma política*, no Brasil muito em especial.

Pode-se entender um *sistema* como a totalidade dedutiva do discurso organizado e que constitui “um todo cujas partes derivam de umas das outras” (ABBAGNANO³⁴²); ou como “verdades ligadas entre si e com seus princípios” (WOLFF³⁴³); e, ainda, pelo prisma da *unidade sistemática* do conhecimento, proposta por KANT³⁴⁴, como sendo o resultado do movimento que tendência a aproximar as ideias da razão pura, gerindo uma unicidade lógica.

Quando se tratam dos *sistemas eleitorais*, tem-se como objetivo e norte, uníssono na doutrina, a organização da representação política e partidária, por meio de regras bem definidas do jogo eleitoral nos territórios circunscritos àquelas eleições.

Ainda, diz-se que a própria existência e intensos debates acerca dos sistemas eleitorais vêm por óbvio, uma vez que esta visa a organização dos trâmites e regras eleitorais, determinando que a verdadeira expressão popular selada nas urnas corresponda em

³⁴¹ A esse respeito, cfr., dentre tantos, RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8ª ed., rev., amp., e atual. com comentários à Resolução do TSE 22.610/2007. Niterói: Editora Impetus, 2008, p. 161 e ss.; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 87 e ss.; CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 620 e ss.; GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 313 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – estrutura constitucional da democracia**. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 208 e ss.; FREIRE, André. **Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais – uma introdução**. Oeira: Ceuta Editora, 2002, p. 91 e ss.; GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Legislação Eleitoral**. Lisboa: Edições Cosmos, 1995, p. XV e ss.; ; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Rev. e atual. Lisboa: Editora AAFDL, 2003, p. 141 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Ciência Política – Formas de Governo**. Lisboa, 1996, p. 203 e ss.; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 157-361; McKAY, William. **Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004; RAWLINGS, H.F. **Law and the Electoral Process**. London: Sweet and Maxwell, 1988; CHILD, Susan. **Politico’s Guide to Parliament**. London: Politico’s Publishings, 2002, p. 606-609; 623-626; PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 30, p. 1-10; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 361-371; OLIVER, Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 130-158; GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

³⁴² ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 908-909.

³⁴³ WOLFF, Christian. in ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 908.

³⁴⁴ KANT, Immanuel. in ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 908.

legitimidade de representação política e eleitoral, espelho da vontade democrática e fidedigna das preferências ideológicas confiadas pelo sufrágio universal.

Nessa esteira, analisar-se-ão neste capítulo um universo de detalhes atinentes aos sistemas eleitorais, tais como os *círculos eleitorais* – se plurinominais ou uninominais; as *listas eleitorais* – se abertas, fechadas ou flexíveis; quanto aos *sistemas* em si – se majoritários, proporcionais ou mistos; bem como quanto às ideias de *quocientes eleitorais* e *partidários*, *sobras eleitorais* e *suplências*, em todos os cargos públicos destinados aos cidadãos com direitos políticos – por meio do sufrágio. A diversidade com que este tema é tratado e executado, na prática, o torna um tanto interessante, e são mil as formas de tantos detalhes combinarem entre si, para que se consiga trazer maior transparência, representatividade e, por conseguinte, legitimidade às eleições políticas pelo globo afora.

Por fim, vale anotar lição de COMPARATO ³⁴⁵, quando este ressalta que não há, necessariamente, um sistema ideal ou perfeito no plano teórico – há, doutra sorte, “sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico”.

BRASIL

O tema *sistemas eleitorais* tem, no Brasil, uma dupla face – por um lado, o *ontológico* – aquele prescrito na Constituição de 1988 e demais regramentos infraconstitucionais, caracterizados por um sistema estável e relativamente simples, como veremos à frente. Noutra esteira, situa-se a face *deontológica*, cujas discussões acerca da alteração para um modelo ideal ou que, de outra forma, pudesse caminhar rumo a uma maior representatividade política e partidária, e que é constantemente pauta de discussões nos debates de uma reforma política.

Do ponto de vista *ontológico*, há, no âmbito brasileiro, dois grandes sistemas eleitorais – o *majoritário* e o *proporcional*.

No sistema *majoritário*, utilizado como regra para a disputa dos mandatos de Prefeito municipal ³⁴⁶, Governador de Estado ³⁴⁷ e Presidente da República ³⁴⁸ (ambos chefes do Poder

³⁴⁵ COMPARATO, Fabio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro in VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia (Coord.) **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 65.

³⁴⁶ Vide artigo 29, inciso II, da CRFB.

³⁴⁷ Vide artigo 28, *caput*, da CRFB. No caso de Governador do Distrito Federal, v. artigo 32, § 2º, da CRFB.

³⁴⁸ Vide artigo 77, § 2º, da CRFB.

Executivo) e os respectivos vices, e dos Senadores da República³⁴⁹ (e respectivos suplentes), tem como base a fórmula de que o candidato que obtiver o maior número de votos válidos (maioria absoluta ou relativa, a depender do caso) é considerado o vencedor daquele pleito.

A *maioria absoluta*, também conhecida como a *maioria de dois turnos*³⁵⁰, é estritamente necessária à vitória, em determinados escrutínios, quando das eleições para os cargos de Presidente da República³⁵¹ e Governador de Estado³⁵², em todas as hipóteses; e para Prefeitos, quando a disputa ocorrer em municípios com mais de 200 mil eleitores³⁵³. Nesta, se nenhum dos candidatos alcançar a maioria absoluta dos votos no primeiro turno, a saber, mais de metade dos votos válidos, far-se-ão novas eleições entre os dois candidatos mais votados para que, nesta, se apure a maioria absoluta dos votos válidos e se proclame a vitória ao candidato mais votado.

Já a *maioria relativa* é suficiente para determinar a vitória dos candidatos que concorram aos cargos de Senador da República e de Prefeito municipal nas cidades com menos de 200 mil eleitores. Nestas, basta uma maioria *relativa* ou *simples* para determinar o candidato vitorioso no pleito; a saber, quem tiver mais votos no certame é o eleito para ocupar o cargo em questão.

Por fim, uma última observação. A figura da *suplência* nos mandatos majoritários só existe quando dos cargos destinados ao Senado Federal; nunca aos mandatários de cargos do poder executivo – nestes, há a figura do primeiro colocado e dos demais (segundo, terceiro e assim sucessivamente). Portanto, nos cargos executivos, quando houver casos de impedimento legal ou vacância, assumirá o *vice*; se o impedimento, vacância ou determinação legal de perda do cargo atingirem ambos (Presidente da República e vice, v.g.), adotar-se-á a regra constitucional do artigo 81 da CRFB. Já no caso dos Senadores da República, estes já são eleitos com dois suplentes, e em uma eventual vacância ou impedimento do titular, daí se assume o primeiro suplente; e na mesma lógica, o segundo suplente assumirá se o primeiro se impossibilitar³⁵⁴.

Coexiste na jurisdição brasileira o *sistema proporcional*, que vigora no Brasil a partir o Código Eleitoral de 1932³⁵⁵, e desde então mantido no esboço político-constitucional brasileiro. Sua aplicação diverge do sistema majoritário porquanto neste não se premia pura e

³⁴⁹ Vide artigo 46, *caput*, da CRFB.

³⁵⁰ Ou de duas voltas, no léxico português.

³⁵¹ Cfr. artigo 77, § 3º, que preceitua que “se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos”.

³⁵² Vide artigo 28 da CRFB.

³⁵³ V. artigo 29, inciso II, da CRFB.

³⁵⁴ Se, porventura, o Senador da República titular se tornar impedido ou vacante, e da mesma forma os seus dois suplentes, entende o TSE que ... (xxx ... xxx). Não encontramos nenuuma doutrina ou casos na jurisprudência que remetem à situação hipotética de impedimento ou vacância do titular e dos dois suplentes. Nesse caso, utiliza-se da lógica e do bom senso, convocar-se-á nova eleição para que a cadeira do Senado Federal não fique sem representação,

³⁵⁵ A partir do Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. in GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 89.

simplesmente os mais votados, mas busca-se, pela lógica do pluripartidarismo, assegurar uma representatividade das ideologias e partidos políticos envolvidos no certame, gerando maior pluralismo no cenário parlamentar e dando voz às minorias políticas, que doutra maneira seriam esmagadas se as eleições parlamentares fossem também construídas pela lógica majoritária. Nos dizeres de PINTO FERREIRA ³⁵⁶, o sistema proporcional visa “fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional”.

Dessarte, aplica-se o sistema proporcional brasileiro nos casos de eleições para as casas legislativas brasileiras (com exceção do Senado Federal), a saber, a Câmara dos Deputados, no âmbito federal ³⁵⁷, as Assembleias Legislativas nas esferas estaduais ³⁵⁸, a Câmara Legislativa no plano do Distrito Federal ³⁵⁹ e as Câmaras de Vereadores nos âmbitos municipais ³⁶⁰.

Basicamente, funciona o modelo *proporcional* levando-se em conta o número de cadeiras distribuídas no certame e os votos que cada partido ou coligação de partidos obtiveram. Assim, aqueles partidos/coligações que tiverem um mínimo de votos – a saber, o *quociente eleitoral*, asseguram tantas vagas no parlamento quanto forem os “quocientes eleitorais” atingidos. O quociente eleitoral é, portanto, a equação matemática que divide o número de votos válidos pelo número de cadeiras distribuídas. *In verbis*, preceitua o Código eleitoral que “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” ³⁶¹.

Ainda, ressalte-se o conceito de *quociente partidário*, prescrito na legislação brasileira no artigo 107 do Código Eleitoral, e que complementa a construção do sistema proporcional, na medida em que se deduz logicamente do primeiro para o cálculo do número de cadeiras que cada partido obterá; nesta equação, divide-se o número de votos válidos que o partido obteve pelo coeficiente eleitoral.

Ainda, há uma outra equação, ainda mais complicada, no que diz respeito às *sobras eleitorais*, vale dizer, aqueles votos que restaram, uma vez eliminados os votos dos quocientes eleitorais – o que a legislação faz referência a “... *desprezada a fração*”. Nestes casos, utiliza o modelo brasileiro do *sistema da maior média* ³⁶², nos moldes do artigo 109 do Código Eleitoral.

Uma vez definidas as quantidades de cadeiras atinentes às representações de cada partido ou coligação dentro do universo de votos válidos, inclusive quanto às frações

³⁵⁶ PINTO FERREIRA. **Código Eleitoral Comentado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997, p. 169.

³⁵⁷ Cfr. artigo 45, *caput*, da CRFB.

³⁵⁸ *Vide* artigo 27, §1º, da CRFB.

³⁵⁹ V. artigo 35, § 3º, da CRFB.

³⁶⁰ *Vide* artigo 29, IV, da CRFB.

³⁶¹ Artigo 106, da Lei Federal nº. 4.737, de 15 de julho de 1965.

³⁶² V. RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8ª ed., rev., amp., e atual. com comentários à Resolução do TSE 22.610/2007. Niterói: Editora Impetus, 2008, p. 164.

decorrentes das sobras, passa-se ao momento lógico de determinar quem serão os candidatos vitoriosos em cada lista. No caso brasileiro, resolve-se essa questão sem maiores dificuldades, uma vez que utiliza-se o modelo da *lista aberta*; vale dizer, os eleitores brasileiros votam nos candidatos inseridos dentro de determinado partido, e não em determinados partidos com listas fechadas e pré-determinadas em relação à ordem de seus próprios candidatos. Dessa forma, os candidatos que obtiverem o maior número de votos dentro da lista partidária ou de coligação de partidos vencem o certame, observado os limites de cadeiras obtidas pelo quociente partidário.

Ainda, vale anotar que o Brasil adota em suas eleições legislativas a regra dos *círculos eleitorais plurinominais* – a dizer, as circunscrições eleitorais equivalentes a cada eleição são dispostas a depender do cargo a que se pretende ocupar; e dessa circunscrição há sempre uma diversidade de cargos à disposição. Senão vejamos: nos casos dos deputados federais e estaduais e dos senadores, o círculo eleitoral se dá na circunscrição dos *estados federados*; nos casos dos vereadores, dos *municípios*. Em todos estes, ressalte-se, ficam em jogo um número plural de cargos.

Por fim, vale rápida nota acerca do instituto da *suplência* nos casos do sistema proporcional de eleições políticas. Aliás, são nestas que o instituto em análise tem de fato estudos mais aprofundados e sua análise mais usual na práxis na doutrina e jurisprudência.

Por força do artigo 112 do Código Eleitoral brasileiro, compreende o instituto da *suplência* como sendo estes os “mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos” ou “em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade”. Vale dizer, em caso de vacância, impedimento legal, de investidura em outros cargos prescritos pela Constituição³⁶³ ou licenciado por período superior a cento e vinte dias³⁶⁴, será convocado o suplente para ocupar o cargo em destaque.

Importante a nota ao instituto da *suplência* porquanto por conta deste não se faz necessária, com a saída do membro titular do legislativo pátrio, a investidura de novas eleições para preenchimento da vaga deixada em aberto. Somente se procederá a novas eleições se, em abrindo vaga, não houver suplentes para ocuparem, e se não faltarem mais de quinze meses para o término do mandato³⁶⁵.

Por fim, faz-se rápida análise de uma particularidade do caso brasileiro no que tange às regras disputadas nas eleições proporcionais; a saber, quanto às *coligações*. Autorizada pela Constituição³⁶⁶ e disposta no código eleitoral brasileiro³⁶⁷, as coligações partidárias são mecanismos utilizados pelos partidos políticos para unificarem seus votos a fim de constarem seus candidatos dentro do mesmo *quociente eleitoral e partidário*. Formam uma espécie de

³⁶³ V. artigo 56, I, da CRFB.

³⁶⁴ Cfr. artigo 56, II, e § 1º, da CRFB.

³⁶⁵ Vide artigo 56, § 2º, da CRFB; e artigo 113 do Código Eleitoral brasileiro.

³⁶⁶ Vide artigos 13, § 3º, II, e artigo 17, § 1º, da CRFB.

³⁶⁷ Cfr. Capítulo IV (artigos 105 a 113) da Lei Federal nº. 4.737, de 15 de julho de 1965.

“superpartidos” ou “superlegendas”, e que tem validade para os fins de contagem unificada dos votos em prol das cadeiras proporcionais, e sendo que vencem os mais votados dentro da lista conjunta, seja o candidato de qual partido coligado for. Nesse sentido, vale ressaltar decisão do STF que deixou clara a posição de que, em caso de afastamento temporário ou definitivo de mandatários proporcionais, a vaga em aberto deverá ser assumida pelo primeiro suplente da coligação e não do partido do parlamentar afastado ³⁶⁸.

Em última análise do tópico relativo ao modelo brasileiro, faz-se sucinta nota no que tange ao aspecto *deontológico* – ou seja, quanto ao que deveria ser; quanto a um modelo ideal de sistemas eleitorais e demais regras que se almejam no Brasil com o fim de se alcançar maior representatividade, legitimidade e alteração do *status quo* que privilegia grandes partidos e grandes corporações por trás de candidatos em detrimentos de ideias e ideologias, mascaradas em um pseudo-espectro político que não reflete a diversidade de opiniões que o povo tem.

Nesse sentido, discute-se no Brasil, com alguma insistência por parte de alguns segmentos da sociedade, e que vez por outra são temas debatidos no Congresso Nacional – órgão competente para propor tais modificações ³⁶⁹ – temas como a adoção de lista fechada para cargos proporcionais; voto distrital misto; alteração das regras para suplência dos Senadores da República; e fim das coligações proporcionais, além de outros temas indiretamente conexos aos sistemas eleitorais, tais como o financiamento público de campanhas, adoção de cláusula de desempenho e cotas para mulheres, *v.g.* ³⁷⁰.

PORTUGAL

O sistema eleitoral, em Portugal, tem, no mesmo sentido, o de trazer ao sufrágio maior representação política quanto possível ao quadro político-partidário que se determina

³⁶⁸ Nesse sentido, político pertence ao partido político e não à pessoa vitoriosa nas eleições. Assim, caso o mandatário mude de cfr. MS 30.260/DF, Min. Rel. Cármen Lúcia, DJ 30.08.2011; e MS 30.272/DF, Min. Rel. Cármen Lúcia, DJ 30.08.2011. Disso, ainda, decorre um segundo entendimento, conforme a exegese extraída das resoluções do TSE nº. 22.610, de 25.10.2007, e dos MS julgados no STF nº. 26.602, 26.603 e 26.604, de 04.10.2007. Nestes, decidiu-se que o mandato partido sem justa causa, poder-se-á ensejar a atitude em perda do mandato. Da mesma maneira, como alude José Jairo Gomes, pode-se concluir que o mesmo acontece com o suplente – vale dizer, se este, sendo suplente dentro de uma coligação de partidos A, B e C, migrar para o partido D, por exemplo, incumbe que perderá o direito de ocupar uma vaga caso um dos parlamentares titulares da coligação A/B/C deixe cadeira em aberto. *in* GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 93.

³⁶⁹ *Vide* artigo 22, I, da CRFB.

³⁷⁰ Acerca de tais discussões, vale anotar a Comissão Especial para Reforma Política, instalada no Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal em 2011.

escolher; analisar-se-ão, nesse quesito, questões tais como a estruturação dos colégios eleitorais, os critérios eleitorais e o modelo de candidaturas utilizados no sistema lusitano.

Os sistemas eleitorais lusitanos são tão distintos quanto as diferentes eleições que se tomam naquele território; a saber, se as eleições são para *Presidente da República*; para a *Assembleia da República*; bem como para as *Assembleias Legislativas Regionais*; para as *Autarquias* locais; e para o *Parlamento Europeu*, relativamente aos Deputados portugueses³⁷¹.

Relativamente às eleições para *Presidente da República*, adota-se os dispostos na CRP³⁷² e na LEPR³⁷³; estas serão realizadas por meio de sufrágio universal, direto e secreto para todos os cidadãos portugueses (artigo 121º), e são elegíveis ao cargo cidadãos eleitores, portugueses de origem e com mais de 35 anos de idade (artigo 122º). O Presidente da República eleito deverá cumprir mandato de cinco anos de duração, podendo ser reeleito por um mandato consecutivo.

Ainda, devem ser observados quatro pontos estabelecidos na Constituição da República Portuguesa e distintamente fundamentais: *a*) tal eleição baseia-se no sistema majoritário (artigo 126º, nº. 1); *b*) a necessidade de se haver maioria absoluta de decisão popular, se preciso for com a utilização de duas voltas³⁷⁴ (artigo 126º, n. 1 e 2); *c*) da propositura das candidaturas por grupos de cidadãos eleitores (artigo 124º); e *d*) da não coincidência entre as eleições presidenciais e parlamentares (artigo 125º, nº. 2 e 3)^{375 376}.

No caso português, não há a figura do Vice-Presidente, sendo eleito unicamente o Presidente da República. No caso de impedimento temporário deste, bem como durante a vagatura do cargo até tomar posse o novo Presidente eleito, deverá assumir as funções o Presidente da Assembleia da República; e no impedimento deste, o seu substituto (artigo 132º).

Relativamente às eleições para a *Assembleia da República*, órgão legislativo unicameral³⁷⁷ português composto por no mínimo 180 e no máximo 230 deputados (artigo 148º), cujo mandato ordinário é de quatro anos (artigo 171º)³⁷⁸ esta segue o *sistema eleitoral*

³⁷¹ As três últimas eleições, a saber, para as *Assembleias Legislativas Regionais*, para as *Autarquias* locais e para o *Parlamento Europeu*, não serão objeto de análise, por metodologia já evidenciada no início deste trabalho.

³⁷² Vide artigos 120º e seguintes.

³⁷³ Decreto-Lei nº. 319-A/76, de 3 de Maio.

³⁷⁴ Ou *dois turnos*, no léxico brasileiro.

³⁷⁵ Justifica tal posicionamento constitucional o eminente professor lusitano JORGE MIRANDA ao ensinar que “... as eleições parlamentares são marcadas por opções ideológico-programáticas, porque é em face dos resultados eleitorais que vai ser formado o Governo ... ao mesmo tempo, pretende-se um Presidente eleito com margem de liberdade perante os partidos para poder exercer, plenamente, as suas funções...” in MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 218.

³⁷⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 218.

³⁷⁷ Ou *monocameral*, no léxico lusitano.

³⁷⁸ A não ser que, nesse ínterim, ocorra a dissolução da Assembleia da República, nos moldes previstos constitucionalmente (art. 172º); assim, o mandato efetivamente cumprido por um deputado eleito e em cujo

de representação proporcional, bem como a utilização do conhecido método de HONDT para a conversão dos votos em números de mandatos (artigo 149º, nº. 1 e 2).

Os Deputados são eleitos por *círculos eleitorais plurinominais*³⁷⁹ geograficamente espalhados por todo o território português (artigo 149º, nº. 1) e contabilizados os números de Deputados por círculo eleitoral conforme o número de eleitores, tornando o Parlamento *proporcionalmente representativo* quanto ao eleitorado nos respectivos círculos (artigo 149º, nº. 2)³⁸⁰. Entretanto, vale anotar que a CRP estabeleceu que os Deputados, embora eleitos por um determinado círculo eleitoral, deve representar todo o território nacional (artigo 152º, nº. 2).

Em cada círculo eleitoral, os partidos ou coligações, que têm o monopólio para apresentação de candidaturas, deverão propor *listas plurinominais* para aqueles determinados círculos. As listas são “fechadas” e a ordem dos candidatos pré-determinada; assim, os eleitores votam na lista e não em um determinado candidato³⁸¹, e cada lista partidária ou de coligação partidária elegerá tantos deputados quanto proporcionalmente tenham obtidos votos, conforme o sistema de HONDT³⁸².

O preenchimento de vagas de *suplência* que eventualmente ocorrerem na Assembleia da República deverão ser preenchidas pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista; em se tratando de coligações partidárias, a vaga deverá se preenchida pelo cidadão imediatamente a seguir pelo partido pelo qual havia sido proposto o candidato que deu origem à vaga, e não relativamente a cidadão da mesma coligação (artigo 18º, nº. 1, da LEAR). Nessa situação, o novo parlamentar exercera, da mesma forma que o anterior, todos os “poderes” do Deputado (artigo 156º da Constituição), e o número de vagas relativamente aos partidos permanecerá, pois, incólume.

período a Assembleia foi dissolvida pode ser inferior a quatro anos. Nesses casos, vale ressaltar que, conforme prevê a própria CRP, “no caso de dissolução, a Assembleia então eleita inicia nova legislatura cuja duração será inicialmente acrescida do tempo necessário para se completar o período correspondente à sessão legislativa em curso à data da eleição” (art. 171º, nº 2.).

³⁷⁹ Há o permissivo constitucional para que haja, se for o caso, círculos igualmente uninominais. Atualmente, tendo em vista a proporcionalidade de representação de eleitores com o número de Deputados eleitos por círculos eleitorais, todos estes são plurinominais.

³⁸⁰ São divididos os círculos eleitorais plurinominais portugueses e o respectivo número de Deputados por círculo eleitoral, segundo números das eleições legislativas de 2011: Aveiro (16); Beja (3); Braga (19); Bragança (3); Castelo Branco (4); Coimbra (9); Évora (3); Faro (9); Guarda (4); Leiria (10); Lisboa (47); Portalegre (2); Porto (39); Santarém (10); Setúbal (17); Viana do Castelo (6); Vila Real (5); Viseu (9); Açores (5); Madeira (6); Cidadãos portugueses residentes na Europa (2); e cidadãos portugueses residentes fora da Europa (2). No total, foram eleitos em 2011 exatamente 230 Deputados, chegando-se ao limite máximo permitido pela CRP.

³⁸¹ Como ocorre no Brasil, v.g., nas chamadas “listas abertas”.

³⁸² Preceitua o seguinte método de HONDT a própria legislação eleitoral portuguesa (LEAR), *in verbis*: “Artigo 16º. *A conversão dos votos em mandatos faz-se de acordo com o método de representação proporcional de Hondt, obedecendo às seguintes regras: a) Apura-se em separado o número de votos recebidos por cada lista no círculo eleitoral respectivo; b) O número de votos apurados por cada lista é dividido, sucessivamente, por 1, 2, 3, 4, 5, etc., sendo os quocientes alinhados pela ordem decrescente da sua grandeza numa série de tantos termos quantos os mandatos atribuídos ao círculo eleitoral respectivo; c) Os mandatos pertencem às listas a que correspondem os termos da série estabelecida pela regra anterior, recebendo cada uma das listas tantos mandatos quantos os seus termos na série; d) No caso de restar um só mandato para distribuir e de os termos seguintes da série serem iguais e de listas diferentes, o mandato cabe à lista que tiver obtido menor número de votos*”.

Ressalta-se que, no caso português, evidencia-se a opção constitucional para impedir a chamada “cláusula de barreira” partidária (artigo 152º, nº. 1), ao vedar uma percentagem mínima para que se determinado partido eleja deputados, que não aquelas estabelecidas a todos os partidos, segundo o método de HONDT . De toda forma, entende o emérito professor JORGE MIRANDA ³⁸³ que há limitação aos partidos menores, decorrente da leitura prática das eleições políticas portuguesas.

Por fim, uma última nota se faz relativa a eleição de Deputados para a Assembleia da República por cidadãos lusitanos residentes em outras localidades da Europa e fora dela. Segundo a lei eleitoral, os eleitores residentes fora do território nacional são agrupados em *dois* círculos eleitorais: a) o primeiro, abrangendo todo o território europeu; e b) o segundo, o dos demais países, inclusive o território de Macau (artigo 12º, nº. 4 da LEAR). Tal se dá, como preceitua JORGE MIRANDA ³⁸⁴, pelos princípios da efetiva ligação à comunidade nacional; entretanto, há críticas quanto à pequena participação eleitoral dos cidadãos e a consequente desproporcionalidade de representação entre estes e um deputado eleito no território português ³⁸⁵, já que quanto menor for a dimensão do círculo, menor o limiar de representação ³⁸⁶.

REINO UNIDO

No ordenamento político-constitucional do Reino Unido, uma legislatura parlamentar não pode permanecer por mais de cinco anos; expirado tal prazo, o parlamento automaticamente encerra suas atividades naquela legislatura ³⁸⁷. Em razão disso, uma nova eleição geral (*general election*) deve ser convocada antes que tal prazo se finde ³⁸⁸. Assim, o Primeiro-Ministro, que controla o *timing of general election* ³⁸⁹ deve convocar novas eleições.

³⁸³ Evidencia o professor lusitano: “... Na prática, porém, existe cláusula de barreira, por causa do pequeno número de deputados a eleger na maior parte dos círculos eleitorais... apenas em seis ou sete, outros partidos que não os dois maiores partidos têm conseguido eleger deputados... uma espécie de inconstitucionalidade deslizando”. in MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 225.

³⁸⁴ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 224.

³⁸⁵ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 224-225.

³⁸⁶ LOPES, Fernando Farelo; FREIRE, André. **Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais – uma introdução**. Oeira: Ceuta Editora, 2002, p. 137.

³⁸⁷ V. *Section 7 do Septennial Act 1715*, emendado pelo *Parliament Act 1911*.

³⁸⁸ CHILD, Susan. **Politico’s Guide to Parliament**. London: Politico’s Publishings, 2002, p. 589.

³⁸⁹ Entretanto, em teoria, a dissolução do Parlamento cabe à Coroa, e não ao Primeiro-Ministro in BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 349.

A dissolução do Parlamento pode ocorrer, além da situação automática já prevista, nas hipóteses de ser aprovada uma moção de censura (*motion of no confidence*) a respeito do Governo (*Her Majesty's Government*) por maioria simples e que 14 separem tal ato de não se conseguir passar uma moção de confiança (*motion of confidence*) sobre o novo Governo formado; ou no caso de ser aprovada moção para convocação de uma nova eleição geral (*motion for a general election*), legitimada por dois terços das cadeiras do Parlamento, contando inclusive as cadeiras vagas (*vacant seats*). Nestes casos, uma nova eleição deverá ser convocada, seguindo sempre o sistema eleitoral que o Reino Unido há muito utiliza, a saber, o *first-past-the-post system*.

O *first-past-the-post system* segue a lógica do sistema majoritário simples (*simple majority system*), e sua explicação é pragmática: aquele que chegar em primeiro lugar na eleição, ganha, concorrendo, é claro, pelo distrito (*constituency*) que disputa a cadeira no Parlamento. Segundo BARNETT³⁹⁰, a origem de tal sistema vem da tradição e de uma prática política remota, e não de uma questão legal; e seu principal mérito está na simplicidade³⁹¹.

O Reino Unido é dividido em 650 distritos (*constituencies*) para fins eleitorais, de acordo com a *Parliamentary Constituencies Act 1986*, e cada distrito é representado no Parlamento por apenas uma cadeira, disputada por votação direta nas eleições gerais ou nas extraordinárias (*by-elections*), e o sistema utilizado é o anteriormente designado majoritário (*first-past-the-post*).

Portanto, no Reino Unido, pode-se dizer que há, no sistema eleitoral, círculos eleitorais uninominais (distritos eleitorais ou *constituencies*), já que, em cada distrito, elege-se apenas um representante no *Parliament*. Segundo PRICE³⁹², a eleição geral (*general election*) constitui-se, na verdade, em uma série de eleições separadas em todos os distritos eleitorais do Reino Unido para definição de seus representantes no parlamento central do Reino Unido.

Quanto aos tais distritos eleitorais, a tradição britânica remonta à história, e desde o século XIII já se utilizava de representação parlamentar vinculada à localidades específicas de representação³⁹³. Os distritos eleitorais são áreas separadas de representação política, e criadas (e constantemente revisadas e redistribuídas, quando necessário) pelo *Orders in Council*, segundo recomendações do órgão responsável, o *Parliamentary Boundary Commission for England, Scotland, Wales and Northern Ireland*.

Na lógica do *first-past-the-post system*, não se pode falar – como se deduz dos sistemas brasileiro e português, *vide gratia* – em listas, sejam estas abertas ou fechadas (respectivamente aos dois sistemas supra mencionados); na lógica britânica, cada partido só

³⁹⁰ Vide BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 362.

³⁹¹ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 362.

³⁹² Cfr. PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 30, p. 1-10

³⁹³ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 30, p. 1-10.

poderá indicar um representante seu para disputar as eleições em cada *constituency*.

Seguindo a mesma lógica, não há que se falar em suplência, como acontece no Brasil e em Portugal, que trabalham com listas e em círculos eleitorais plurinominais. Como, no Reino Unido, cada partido tem apenas um candidato, em caso de vacância, impedimento, aposentadoria, morte, elevação à nobreza, declaração de falência (*bankruptcy*) ou acometimento de doença mental do titular da representação ³⁹⁴, incorrer-se-á no instituto do *by-election*., que são novas eleições apenas para aquele distrito em particular, para suprir-lhe a cadeira vacante (*vacante seat*).

O *By-election* tem vida iniciada quando o o *Speaker* da Casa emite um mandado (*issue a writ*) autorizando a procedimentalização de novas eleições naquele determinado distrito eleitoral. Na prática, ensina BARNETT ³⁹⁵ que o *Chief Whip* do partido pertencente daquela cadeira representada move um procedimento interno requerendo a autorização do *Speaker*; e a práxis tem demonstrado que o tempo usual para esse tipo de procedimento seja de até três meses ³⁹⁶.

Por fim, uma nota. Muito se tem feito referência na doutrina, com seguidos reflexos na opinião pública e na mídia, a respeito da alteração do sistema eleitoral britânico para trazer maior representação e dinâmica às eleições e, conseqüentemente, ao Parlamento. Recentemente, tal tópico foi tema de um referendo nacional (*United Kingdom Alternative Vote Referendum, 2011*). Mostra de que o tema está presente no dia-a-dia da população e de que os ideias de representação política tem vistas a progredir naquele Estado.

³⁹⁴ Cfr. CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 626.

³⁹⁵ Vide BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 350.

³⁹⁶ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 350.

V.4 – PARTIDOS POLÍTICOS

Os *Partidos Políticos*³⁹⁷, em qualquer sistema democrático globo afora, tem sua pertinência como primordial para o regime político estabelecido no contexto constitucional que vive-se na atualidade. Por meio destes é que os cidadãos, reunidos espontaneamente e organizados legitimamente, expõe suas convicções e ideologias político-partidárias e tomam posição em conjunto como vozes de ideias, bandeiras e projetos programáticos em prol daquilo que consideram primordial para a manutenção do Estado de Direito democrático.

Nos dizeres de CARVALHO³⁹⁸, é por meio deles que, em busca do poder, organiza-se a vontade popular para a realização de um programa comum. Ainda, pode-se destacar conceito de VIRGA³⁹⁹, como sendo “uma formação social espontânea que tem como base uma concepção política ou interesses políticos comuns, e que se propõe à conquista do poder”. BENJAMIN DISRAELI⁴⁰⁰ afirma que “sem partidos, torna-se impossível um governo parlamentar”

³⁹⁷ Sobre este assunto, cfr., dentre tantos, BAILEY, S.D. (ed.). **The British Party System**. 2nd. Ed., 1953; DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Brasília: UnB, 1980; VERDU, Pablo Lucas. **Princípios de Ciência Política**. Vol. III, 2ª ed., Madrid, 1974; SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems, I**. Cambridge, 1976; RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8ª ed., rev., amp., e atual. com comentários à Resolução do TSE 22.610/2007. Niterói: Editora Impetus, 2008, p. 314 e ss; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 1 e ss.; CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 627 e ss.; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 872 e ss; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – estrutura constitucional da democracia**. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 196; 159 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Rev. e atual. Lisboa: Editora AAFDL, 2003, p. 266 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Ciência Política – Formas de Governo**. Lisboa, 1996, p. 263 e ss.; FONTES, José. Da Função Eleitoral dos Partidos Políticos no Direito Português e da sua Natureza Político-Jurídica *in Revista dos Assuntos Eleitorais*. Núm. 13. Out. 2010; LOPES, Fernando Farelo; FREIRE, André. **Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais – uma introdução**. Oeira: Ceuta Editora, 2002; GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 313 e ss; CHILD, Susan. **Politico’s Guide to Parliament**. London: Politico’s Publishings, 2002, p. 606-619; PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 7-20; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 356-360; McKAY, William. **Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004; OLIVER, Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 130-158; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 157-361; RAWLINGS, H.F. **Law and the Electoral Process**. London: Sweet and Maxwell, 1988.

³⁹⁸ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 627.

³⁹⁹ VIRGA, Pietro *in* TRANSMONTE, Baldomero Cores. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987, verbete: partido político *in* CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 628.

⁴⁰⁰ *In* BAILEY, S.D. (ed.). **The British Party System**. 2nd. Ed., 1953, *in* BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 4.

Nota-se sua importância na medida em que tornaram-se, nos últimos tempos, elemento fundamental no funcionamento do complexo modelo político-institucional – para que se faça noção de sua pertinência e influência no ordenamento, basta perceber que estes detêm o monopólio do sistema organizacional eleitoral ⁴⁰¹ e que seu corpo humano e ideológico acaba exercendo, de uma forma ou de outra, por via indireta ou direta, as próprias funções estatais ou governamentais, na medida em que, de suas funções primordiais, está umbilicalmente vinculado a conquista do poder.

Historicamente, os precursores do que conhecemos hoje como partidos políticos nasceram exatamente no Reino Unido, entre os séculos XVII e XIX ⁴⁰², impulsionados pelos movimentos socialistas oriundos da Revolução Industrial ⁴⁰³, com a distinção de ideologia entre os *whigs* (conservadores) e os *tories* (liberais). Posteriormente, com o advento da grande reforma (*The Great Reform Act*) de 1832, abriu-se espaço para reduzir alguns abusos decorrentes do antigo regime eleitoral do Parlamento britânico para levar, dentre tantas alterações, alguns setores da sociedade a constituir associações para “inscrição nos cadernos eleitorais dos cidadãos com direito a voto” (JORGE MIRANDA ⁴⁰⁴) e, ainda, conforme ensina FERREIRA ⁴⁰⁵, concorreu para a formação de uma terceira ala vinculada à massa proletária, originando daí o partido trabalhista (*Labour Party*). À época, já havia indícios de uma nova fórmula de partidos políticos nos Estados Unidos, e muito bem lembra DUVERGER ⁴⁰⁶ que, quando da década de 1950, os partidos políticos já existiam em grande parte das nações civilizadas, e outras tantas procuravam imitá-las.

Portanto, frente à pertinência da temática em foco, propusemos, neste estudo, adentrar ao regime jurídico dos partidos políticos; o histórico de sua consolidação, tanto em Portugal como no Brasil e no Reino Unido; organização e funcionamento; além de regras gerais e específicas tratadas pela legislação, jurisprudência, doutrina e direito consuetudinário dentro de cada particularidade dos sistemas que estudar-se-ão a seguir.

BRASIL

⁴⁰¹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 72.

⁴⁰² CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 627.

⁴⁰³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 71.

⁴⁰⁴ MIRANDA, Jorge. **Ciência Política** – Formas de Governo. Lisboa, 1996, p. 269.

⁴⁰⁵ PINTO FERREIRA, Luiz. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. I. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 338.

⁴⁰⁶ DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Brasília: UnB, 1980, p. 19.

Os partidos políticos, no Brasil, tem também imensa importância no contexto sócio-político nacional, e pode-se fazer referência, v.g., aos princípios constitucionais do *pluralismo político*, tido como um dos cinco fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso V) e do *pluripartidarismo* (artigo 17, *caput*).

Segundo a doutrina brasileira, tem-se notícia do surgimento do primeiro partido político pátrio no ano de 1831 – *os Liberais* – procedidos pelos *Conservadores* em 1838⁽⁴⁰⁷⁾; e mesmo antes disso já se ouvia acerca de facções partidárias resultantes de atividades políticas anteriores à Constituição Monárquica de 1824 (CHACON⁴⁰⁸ e MENDES⁴⁰⁹). Após a Carta Magna de 1889, houve um período de descontinuidade dos partidos políticos até o ano de 1985 (MENEGUELLO⁴¹⁰) com duas quebras autoritárias (1937-1945, na vigência do Estado Novo; e 1965-1979, com a manutenção do bipartidarismo⁴¹¹); e foram os partidos políticos institucionalizados constitucionalmente somente a partir da Carta de 1946⁽⁴¹²⁾.

Atualmente, os partidos políticos no Brasil tem sólida base constitucional e legal, bem como doutrinária, jurisprudencial e prática na vida política intensa que vive o país.

Os partidos políticos detêm atenção especial da Constituição Federal de 1988 no Capítulo V, do Título I, onde se pode ler no seu artigo 17 que “*é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana*”. Ainda, há legislação infraconstitucional a regulamentar sua organização, filiação, funcionamento parlamentar, finanças etc. pela Lei Federal 9.096, de 19 de setembro de 1996.

Sua natureza jurídica é de Pessoas Jurídica de Direito Privado e deverá *assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais*⁴¹³. Os partidos deverão ser registrados no serviço de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal⁴¹⁴, e posteriormente, após adquirir personalidade jurídica, o Estatuto deve também ser registrado no TSE⁴¹⁵. Entretanto, para que se crie um novo partido político no Brasil, é necessária comprovação de *caráter nacional* (artigo 17, inciso I, da CRFB), *considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, 0,5% dos votos dados na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos por 1/3, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um 0,1% do*

⁴⁰⁷ Vide GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 72.

⁴⁰⁸ CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Políticos Brasileiros**. 3ª ed. Aplicada e atual. Brasília: UnB, 1998, p. 23.

⁴⁰⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 815 e ss.

⁴¹⁰ MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 28-32.

⁴¹¹ O período bipartidarista brasileiro, decretado com o Ato Institucional n. 2, de 1965, instituiu dois partidos no Brasil: a *ARENA* (Aliança Renovadora Nacional) e o *MBD* (Movimento Democrático Brasileiro).

⁴¹² CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 629.

⁴¹³ Artigo 1º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP (Lei Federal n. 9096, de 19 de setembro de 1996).

⁴¹⁴ Artigo 8º da LOPP

⁴¹⁵ Artigo 9º da LOPP.

eleitorado que haja votado em cada um deles ⁴¹⁶.

Aliás, faz-se rápida menção a quatro requisitos constitucionais ⁴¹⁷ aos partidos políticos no Brasil, a saber: i) *caráter nacional*, como já mencionamos; ii) *proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes*; iii) *prestação de contas à Justiça Eleitoral*; e iv) *funcionamento parlamentar de acordo com a lei*. Ainda, preceitua a Constituição os partidos políticos no Brasil tem direito ao *fundo partidário* e a acesso gratuito a rádio e TV, na forma da lei; ao direito à *autonomia e organização* interna; e sendo vedada a organização de *atividade paramilitar* nos partidos políticos.

A Constituição Federal autoriza ⁴¹⁸ e a LOPP regulamenta ⁴¹⁹ a liberdade de organização interna dos partidos políticos no Brasil, que tem legitimidade para a livre fusão, incorporação e extinção dos partidos, bem como maneira de se organizar e administrar, a “definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros” ⁴²⁰.

Aliás, nota-se que a democracia interna dos partidos políticos tem se tornado tema mais recorrente entre novos estudos concernentes ao Direito Eleitoral, tendo em vista a importância dos partidos na conjuntura política atual quanto em relação à tomada de decisões que afetam não só os seus membros como todos os cidadãos, que direta ou indiretamente são afetados pelo poder governamental.

A figura dos partidos ganha ainda mais importância no contexto político brasileiro porquanto neste a filiação partidária é condição *sine qua non* de elegibilidade (*vide* artigo 14, § 3º, inciso V, da CRFB); vale dizer, na sistemática eleitoral brasileira, não há a possibilidade de candidaturas avulsas ou independentes de partidos políticos regularmente registrados no país, como ocorre, *v.g.*, nos EUA, em vários países da Europa – há casos, inclusive, de lugares como *Niue*, onde a política vigora apesar de não haver partidos políticos na ilha desde 2003. Nos ensinamentos de DUVERGER ⁴²¹ e de MENDES ⁴²², os partidos políticos brasileiros “detêm o monopólio absoluto das candidaturas”.

Outo tópico interessante e que vale importante nota diz respeito à *fidelidade partidária* no Brasil. Até 2007, a desfiliação de um detentor de mandato eletivo de seu respectivo partido político não acarretava a sua desvinculação do cargo ocupado, prática então

⁴¹⁶ Artigo 7º, § 1º, da LOPP.

⁴¹⁷ V. artigo 17 da CRFB.

⁴¹⁸ *Vide* artigo 17 da CRFB.

⁴¹⁹ *Vide* artigos 8º e ss. Da LOPP.

⁴²⁰ V. artigo 15, inciso IV, da LOPP.

⁴²¹ DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Brasília: UnB, 1980, p. 338.

⁴²² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 821.

significativamente comum na práxis eleitoral brasileira ⁴²³.

Em 25 de outubro de 2007, o TSE publicou a Resolução 22.610, que disciplina o processo de perda do cargo eletivo por infidelidade partidária. Nos termos da presente resolução, o partido político desejoso, o Ministério Público ou qualquer outro qualquer interessado pode requerer a decretação da perda de mandato eletivo caso haja desfiliação partidária sem *justa causa*; nesta, considera-se justa causa: i)) *incorporação ou fusão do partido*; ii) *criação de novo partido*; iii) *mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário*; ou iv) *grave discriminação pessoal*.

Tão firme quanto a punição por infidelidade partidária sem justa causa está, ainda, a *dupla filiação* ⁴²⁴ - a saber, a filiação a outro partido político deve ser comunicada tanto ao partido quanto ao juiz eleitoral da sua respectiva Zona Eleitoral para regular cancelamento de sua filiação. A dupla filiação – infelizmente prática ainda corriqueira neste país – enseja a nulidade de ambas as filiações e, conseqüentemente, a ausência de condição de elegibilidade.

Outro ponto que merece menção diz respeito ao *fundo partidário* e à respectiva *prestação de contas* dos partidos políticos no Brasil. Todo partido regularmente registrado no TSE e que preencha os requisitos de validade têm direito de receber recursos do *Fundo Partidário*, bem como de ter acesso gratuito à rádio e televisão, nos termos da legislação; aquela, consignada no Anexo do Poder Judiciário, ao TSE, e cujo Tesouro Nacional tem o dever de depositar, mensalmente, os duodécimos, em conta especial, aos partidos políticos.

Por fim, vale anotar um polêmico tópico no direito eleitoral brasileiro, e que fora alvo, em 2007, de uma série de ações diretas de constitucionalidade ⁴²⁵ – a saber, a respeito da divisão do fundo partidário relativo ao funcionamento parlamentar, e a cláusula de barreiras na sistemática eleitoral brasileira. A divisão do fundo partidário, originariamente pela LOPP, contemplava uma cláusula de desempenho complexa ⁴²⁶, que limitava o funcionamento de pequenos partidos.

Com efeito, o texto legal e o entendimento acerca do assunto foram alterados no sentido de favorecer os partidos menores e limitar a tal cláusula de barreira, ao conceder os recursos do fundo partidário na proporção de 5% (cinco por cento) do total do fundo para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE, e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário a serem distribuídos aos partidos

⁴²³ Vide CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 635.

⁴²⁴ Vide artigo 22, parágrafo único, da LOPP, que preceitua que *quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos*.

⁴²⁵ Vide ADI 1.351-3, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 30-3-2007; e ADI 1.354-8, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 30-3-2007.

⁴²⁶ A distribuição do fundo partidário original contemplava o rateio por uma cláusula desempenho, na qual 99% do fundo iria para os partidos que tenham obtido pelo menos 5% dos votos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (vide artigos 13 e 41 da LOPP).

na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados ⁴²⁷.

PORTUGAL

Sabidamente, os partidos políticos começaram a ser incorporados formal e juridicamente, como conhecemos nos moldes atuais, nas Constituições políticas modernas ⁴²⁸, e, no caso português, estes foram formalmente incorporados na Lei Fundamental no pós-Revolução de 25 de Abril de 1974 com a Constituição da República Portuguesa de 1976 (⁴²⁹).

Os partidos políticos portugueses são amplamente amparados pela CRP ⁴³⁰ e regulamentados pela Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto (Lei dos Partidos Políticos – LPP).

Acerca de sua *natureza jurídica*, pendula-se a doutrina entre serem os partidos políticos pessoas coletivas de direito público ou privado ⁴³¹. Nos termos da lei, estes tem tipo associativo e devem registrar-se, dotando personalidade jurídica, obedecendo os critérios legais para sua criação. JORGE MIRANDA ⁴³² ensina que, embora não seja forçoso reconhecer caráter privado ou público, a depender do prisma, defende que os partidos políticos tem natureza jurídica de associações e pessoas coletivas de Direito Constitucional; portanto, uma característica de natureza *sui generis* ⁴³³, já que não podem ser essencialmente privados por que cabem aos partidos uma série de questões de ordem pública constitucional, tais como legitimidade para apresentação de candidaturas e funcionamento parlamentar junto aos órgãos de Estado, como “fenômeno de conjugação de um substrato pessoal com uma função pública”

⁴²⁷ Vide artigo 41-A da LOPP.

⁴²⁸ FONTES, José. Da Função Eleitoral dos Partidos Políticos no Direito Português e da sua Natureza Político-Jurídica in **Revista dos Assuntos Eleitorais**. Núm. 13. Out. 2010.

⁴²⁹ Cfr. SOUSA, Marcelo Rebelo de. **A Constituição e os partidos políticos** in FONTES, José. Da Função Eleitoral dos Partidos Políticos no Direito Português e da sua Natureza Político-Jurídica in **Revista dos Assuntos Eleitorais**. Núm. 13. Out. 2010.

⁴³⁰ A CRP preceitua acerca dos partidos políticos, v.g., nos artigos 10º; 40º, n.º 1 e 2; 51º; 114º; 151º; 164º, alínea “h”; 187º, n.º 1; 223º, n.º 2, alíneas “e” e “h”; 239º, n.º 4; 288º, alínea “i”.

⁴³¹ Cfr. v.g., SOUSA, Marcelo Rebelo de. **A Constituição e os partidos políticos in Portugal – O Sistema Político e Constitucional 1974-1987**, p. 671, que preceitua que “... *os partidos não são entidades públicas e muito menos órgãos ou estruturas do Estado...*”. Ainda, vale mencionar José Fontes, que prevê que os partidos políticos são “*entidades privadas, mas cada vez mais regidos pelo Direito Público...*” in FONTES, José. Da Função Eleitoral dos Partidos Políticos no Direito Português e da sua Natureza Político-Jurídica in **Revista dos Assuntos Eleitorais**. Núm. 13. Out. 2010, p. 45.

⁴³² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – estrutura constitucional da democracia**. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 196.

⁴³³ FONTES, José. Da Função Eleitoral dos Partidos Políticos no Direito Português e da sua Natureza Político-Jurídica in **Revista dos Assuntos Eleitorais**. Núm. 13. Out. 2010.

⁴³⁴ ou segundo critérios de interesses e de integração necessária com a Administração Pública ⁴³⁵; e nem essencialmente públicos, em se analisando os critérios da origem, da necessidade de subsistência e da tipologia associativa de interesses, e por serem criada livremente pelos cidadãos e desprovidas de hierarquia ou tutela estatal ⁴³⁶ e por não se falar em um “estatuto singular de direito público” (GOMES CANOTILHO ⁴³⁷).

Os partidos políticos, nos termos da CRP ⁴³⁸, concorrem para a “organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política”. São características dos partidos políticos em Portugal, *e.g.*, a independência de órgãos do Estado; sua livre criação, bem como liberdade na inscrição de seus membros (militantes); bem como pelo contraditório com os outros partidos políticos.

A formação de um partido político é livre e independente de autorização (artigo 4º, nº. 1, da Lei Orgânica nº. 2/2003); deverá, entretanto, cumprir os requisitos de requerimento subscrito por pelo menos 7.500 eleitores (artigo 15º, nº. 1, da Lei Orgânica nº. 2/2003), e o reconhecimento, com atribuição da personalidade jurídica e início das atividades dos partidos políticos dependem de inscrição no registro perante o Tribunal Constitucional (artigo 14º da Lei Orgânica nº. 2/2003).

Compete ao Tribunal Constitucional verificar a legalidade da constituição de partidos políticos e suas coligações, bem como apreciar a legalidade das suas denominações, siglas e símbolos, e ordenar a respectiva extinção, nos termos da Constituição e da lei (artigo 223º, nº. 2, alínea “e”); julgar as ações de impugnação de eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos que, nos termos da lei, sejam recorríveis (artigo 223º, nº. 2, alínea “h”); bem como de apreciar as contas dos partidos políticos (artigos 25º e seguintes da Lei 19/2003, como veremos no capítulo correlato).

Ainda, importa salientar que, pelo direito eleitoral português, ninguém pode estar inscrito em mais de um partido político (artigo 18º, nº. 1, alínea “e”), e que a subsistência dos partidos se dá enquanto este tiver, ao menos, 5.000 filiados devidamente registrados.

São direitos e garantias constitucionais conferidas aos partidos políticos, no ordenamento lusitano, *v.g.*, o direito exclusivo de apresentação de candidaturas para a Assembleia da República ⁴³⁹; o direito de apresentação de candidaturas para as demais eleições políticas, inclusive das regiões autônomas e das autarquias locais, com a exceção das eleições

⁴³⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 196.

⁴³⁵ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 192.

⁴³⁶ *Vide* MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 193.

⁴³⁷ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 317.

⁴³⁸ *Vide* artigo 10º, n. 2.

⁴³⁹ Artigo 114º, nº. 1, da CRP.

para Presidente da República ⁴⁴⁰ e para o Parlamento Europeu ⁴⁴¹; os direitos de representação e funcionamento parlamentar, nos múltiplos termos constitucionais ⁴⁴²; e a audição, pelo Presidente da República, na hipótese de nomeação do Primeiro-Ministro, para os partidos integrantes da AR (artigo 187º, nº. 1) e de dissolução da Assembleia da República e das Assembleias Regionais, pelos partidos que as constituem (artigos 133º, alíneas “c” e “j” e 234º, nº. 1) ⁴⁴³.

A doutrina portuguesa aponta sete grandes *princípios dos partidos políticos* estabelecidos na Constituição e sistematizados tais princípios da seguinte forma ⁴⁴⁴: a) da liberdade; b) da democracia interna; c) do caráter nacional; d) da publicidade; e) da participação eleitoral; f) da participação orgânico-constitucional; e g) da fiscalização jurídica.

Como consequência do sistema eleitoral proporcional, relativamente às listas fechadas que elegem os membros do parlamento, vinculados os votos dos partidos ao número de eleitos dentro daquelas listas, é por evidente deduzir que a migração do eleito do partido a que foi apresentado no sufrágio para outro gera a perda do mandato (artigo 160º, nº. 1, alínea “c”). Interessante, entretanto, anotar que, no caso do parlamentar que deixe seu partido originário e não se inscreva em outro, não se aplica a mesma penalidade ⁴⁴⁵.

Outra questão que vale menção diz respeito à filiação partidária e o direito de candidatura. Permite a legislação portuguesa a apresentação de candidaturas que não sejam necessariamente por partidos políticos, a saber: a) para Presidente da República, a qual a CRP estabelece que esta deva ser proposta por no mínimo 7.500 cidadãos eleitores (artigo 124º, nº. 1); b) para o Parlamento Europeu ⁴⁴⁶ (Lei nº. 14/87, de 29 de Abril); c) para eleições de órgãos das autarquias locais (artigo 19º, nº. 1 e 2, da Lei Orgânica nº. 1/2001, de 14 de Agosto), que podem ter candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores; e d) nas campanhas referendárias locais (artigo 39º, nº. 1, da Lei Orgânica nº. 4/2000, de 24 de Agosto) ou nacionais (artigo 41º da Lei nº. 15-A/988, de 3 de Abril), nas quais podem participar grupos de cidadãos constituídos para tanto ⁴⁴⁷. Nos últimos dois casos, ressalte-se, extinguem-se a

⁴⁴⁰ Artigo 124º da CRP.

⁴⁴¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 195.

⁴⁴² *Vide*, v.g., artigos 175º, alínea “b”; 176º, nº. 2 e 3; e 180º.

⁴⁴³ A esse respeito, cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 195.

⁴⁴⁴ Cfr. *in* MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 162.

⁴⁴⁵ JORGE MIRANDA sustenta que uma vez que “os militantes não perdem a qualidade de cidadãos, e eles ou os cidadãos não militantes eleitos em candidaturas propostas pelos partidos exercem livremente seus mandatos (artigo 24º) [da Lei Orgânica nº. 2/2003]...”, não se pode punir com a perda de mandato aquele que deixa de pertencer a seu partido e não se inscreva em nenhum outro *in* MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 173.

⁴⁴⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 161.

⁴⁴⁷ Ainda, tem competência de ação os Grupos de Cidadãos para outras atividades não-eleitorais, tais como o direito de petição coletiva e de petição à Assembleia da República (artigo 17º, da Lei nº. 43/90), a de apresentação de ações populares e de informação coletiva, de iniciativa legislativa, de iniciativa referendária, e a de participação em assembleias populares e em atividades subordinadas do Estado. Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora,

validade jurídica de tais grupos de cidadãos após o mandato de seus titulares ou quando do término da atividade da campanha referendária, diferenciando, assim, dos partidos políticos, que detém a continuidade de suas funções.

Como exceção, está a apresentação de candidaturas à Assembleia da República, exclusiva aos partidos políticos portugueses (artigo 151º).

Quanto às *coligações partidárias*, é permitida sua constituição pela legislação eleitoral portuguesa (artigo 10º, nº. 1, alínea “d”; e 11º, da Lei Orgânica nº. 2/2003), cuja natureza não se confunde com a dos partidos políticos que a integram.

Por fim, relativamente ao financiamento dos partidos políticos, falaremos mais à frente no capítulo relativo ao “*Financiamento de Campanha e Prestação de Contas*”.

REINO UNIDO

A natureza e história dos partidos políticos (*political parties*), no Reino Unido, tem a mesma primordial importância dos outros sistemas já estudados, e típica dos estados democráticos modernos. O professor inglês BLACKBURN⁴⁴⁸ ressalta que os partidos políticos tem papel crucial na performance do sistema eleitoral britânico, e tem como tarefas primordiais: (1) providenciar escolhas e alternativas nas eleições; (2) interpretar e representar a opinião pública os interesses locais e nacionais, bem como as necessidades e aspirações do eleitorado; (3) formulação (e reformulação) as políticas públicas a serem adotadas pelos partidos quando se tornarem governo ou oposição; (4) pesquisa e educação nos assuntos atinentes às políticas públicas, e comunicação dos resultados ao grande público; (5) providenciar mecanismos e contatos para a participação popular na política; e (6) fornecer material humano para cargos públicos, selecionando e dando suporte para candidatos e lideranças partidárias⁴⁴⁹.

No ordenamento jurídico britânico, há específica regulação na área em comento pelos *Political Parties, Election and Referendum Act 2000* e *Registration of Political Parties Act*

2007, p. 196.

⁴⁴⁸ BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin's Press, 1995, p. 4.

⁴⁴⁹ BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin's Press, 1995, p. 4.

1998⁽⁴⁵⁰⁾, além de outros *statutes* e *case laws* aplicáveis.

Dois temas são incisivos nos debates e na doutrina britânica quando se trata a respeito dos *partidos políticos* – o financiamento destes e o seu registro e funcionamento. Sobre o primeiro, deixaremos para falar mais adiante⁴⁵¹; sobre o segundo nos debruçaremos mais contundentemente agora.

O registro dos partidos políticos que disputam vagas no Parlamento britânico deve ser feito e gerido pela Comissão Eleitoral (*Electoral Commission*). O “partido” é definido pela *Section 40 (1)* do *Political Parties Act*⁴⁵² como incluindo qualquer organização ou pessoa interessada em disputar qualquer ‘eleição relevante’ (*contest any relevant elections*) no Reino Unido; apenas na Grã-Bretanha; apenas na Irlanda do Norte; ou em eleições regionais⁴⁵³.

No ato do registro, é necessário ao novo partido indicar ao menos o líder do partido (*political party leader*), um secretário-geral (*nominating officer*) e um tesoureiro (*treasurer*)⁴⁵⁴, além de um programa de contabilidade financeira (*scheme of accounting units*). Os documentos necessários devem ser enviados à Comissão Eleitoral, além do pagamento de uma taxa de £150⁽⁴⁵⁵⁾. Adicionar-se-á, também, o nome do novo partido político, em inglês ou galês (*welsh*)⁴⁵⁶, se for o caso, e que não exceda seis palavras⁴⁵⁷; endereço fixo do partido (*name of headquarters*)⁴⁵⁸; e do estatuto de organização, estrutura e funcionamento do partido político (*party organisation*)⁴⁵⁹.

O nome do partido não poderá levar os eleitores a confusão⁴⁶⁰, nem utilizar-se de palavras ou expressões ofensivas ou obscenas⁴⁶¹. Além disso, o partido poderá registrar até três emblemas para serem usados estrategicamente em campanhas, bem como estampado nos cédulas de voto (*ballot papers*)⁴⁶².

Atualmente, no Reino Unido, existem 17 partidos políticos com representação em algum dos órgãos parlamentares existentes no Reino Unido – a Câmara dos Comuns do Parlamento; o *Scottish Parliament*; o *National Assembly of Wales*; o *Northern Ireland Assembly*; a *London Assembly*; ou o Parlamento Europeu. Há, ainda, inúmeros outros partidos

⁴⁵⁰ Cfr. PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 7-1.

⁴⁵¹ Vale anotar que parcela substancial da doutrina britânica trata dos partidos políticos especialmente quanto ao seu financiamento (*fundings of the political parties*). Este assunto será devidamente tratado no tópico de direito eleitoral comentado relativo ao “*Financiamento de Campanha e Prestação de Contas*”.

⁴⁵² Termo reduzido para o *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*.

⁴⁵³ PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 7-2.

⁴⁵⁴ *Section 24(1)* do *Political Parties Act*.

⁴⁵⁵ Parágrafo 1(2), do *Schedule 4*, do *Political Parties Act*.

⁴⁵⁶ Parágrafo 2(1), do *Schedule 4*, do *Political Parties Act*.

⁴⁵⁷ *Section 28 (4)* do *Political Parties Act*.

⁴⁵⁸ Parágrafo 3(1), do *Schedule 4*, do *Political Parties Act*.

⁴⁵⁹ Parágrafo 5(1), do *Schedule 4*, do *Political Parties Act*.

⁴⁶⁰ *Section 28(4)(a)* do *Political Parties Act*.

⁴⁶¹ V. *Section 28(4)(c)* e *(d)* do *Political Parties Act*, bem como o *Public Order Act 1986*, *section 18*.

⁴⁶² *Section 29(1)* do *Political Parties Act*.

de minoria, sem representação, nestas casas legislativas, mas nem por isso menos ativos socialmente. Dentre eles, cita-se, *v.g.*, o *Cannabis Law Reform (CLEAR)*, que luta em favor da legalização da maconha; e o *Pirate Party UK*, partido político baseado nos princípios do interessante movimento político pirata, que prega maior democratização da internet e liberdade de informação e outras ideias, e tem, inclusive, assento em parlamentos importantes, como o Sueco e o Parlamento Europeu.

Ponto bem debatido e pertinente no ordenamento jurídico eleitoral britânico diz respeito à *Section 75* do *Representation of the People Act 1983*, que estabelece que as atividades políticas ou sociais não podem ser tomadas sem a expressa autorização por escrito dos agentes do candidato pelo qual o partido ou as associações envolvidas pretendem apoiar nas próximas eleições. PRICE ⁴⁶³ afirma que se qualquer pessoa, que não o candidato oficial daquele partido, promova evento ou outra coisa que procure eleitores, ou que incorra em despesa financeira partidária, encontros públicos, anúncios, circulares ou publicações que depreciem outros candidatos ou ideias, incorre em conduta eleitoral corrupta.

Outro tópico pertinente à discussão se mostra acerca da desnecessidade de partido político para firmar candidatura à Câmara dos Comuns. Tido como independentes (*independentes* ou *nonpartisians*), não há óbice para pleito como MP; todavia, vê-se que, nas últimas décadas, tem-se tornado mais difícil a sobrevivência de candidaturas ausentes de filiações a partidos políticos.

Ainda, deu-se início, na doutrina britânica, ao debate acerca de se haver ou não uma fidelidade partidária – isto é, se uma vez o candidato, por determinado partido, sai vitorioso, se haveria uma condicionante legal que o obrigasse a permanecer nos quadros daquele partido; e, em caso de mudança de partido, se a cadeira continuasse com aquele partido, ou se se dava a cadeira ao segundo lugar no pleito daquele determinado distrito representativo. O professor inglês OLIVER ⁴⁶⁴ sustenta que a questão ainda é de difícil resposta, mas que, em sua visão, o sistema do *first-past-the-post* deixa a demonstração de que aquele que recebeu o maior número de votos é o vencedor em relação aos outros candidatos, e por isso é intitulado a exercer sempre seu julgamento independente, se necessário mudando de partido ou se recusando a seguir a linha partidária quando for diversa à sua consciência ⁴⁶⁵.

⁴⁶³ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 7-42.

⁴⁶⁴ OLIVER, Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 133.

⁴⁶⁵ OLIVER, Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 133.

V.5 – ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL

Outro tema a que merece amplo destaque quando se estuda tópicos de Direito Eleitoral verifica-se quanto à *Administração Eleitoral*⁴⁶⁶ e à *Organização Judiciária*⁴⁶⁷ aparelhada, pelo Estado, para dirimir e julgar as lides provenientes do momento eleitoral e das matérias concatenadas ao Direito Eleitoral de uma forma geral. Tanto uma quanto a outra são, desta forma, de extrema relevância, porquanto se assentam na estruturação conferida pela Constituição e legislação ordinária para o regular andamento das eleições políticas e para que tais preceitos jurídicos, existentes com vista a determinar as “regras do jogo”, venham a ser verdadeiramente obedecidas; e em caso de não-cumprimento, que sejam punidos os seus delinquentes, da maneira como a ordem jurídico-constitucional assim o determinar.

Num primeiro momento, deve-se entender que a *Administração Eleitoral* é toda a organização e aparelhamento determinado a um órgão ou entidade para que se proceda ao bom andamento das eleições, desde as primeiras tarefas a serem designadas em momentos pré-eleitorais (diga-se, pré-campanhas eleitorais propriamente ditas), como pode-se verificar, v.g., em políticas de propaganda educativa à população.

Ainda, deve-se peculiar importância ao estudo da *Organização Judiciária Eleitoral* – vale dizer, quem a Constituição e as leis designam para efetivamente julgar as lides eleitorais, as matérias de competência dos órgãos judiciários e administrativos e o papel de demais instituições, como o Ministério Público, por exemplo. Conforme verificar-se-á, as diferenças nos sistemas e cultura jurídicos permitirão diferentes perspectivas e diferentes meios práticos

⁴⁶⁶ A esse respeito, conferir, dentre outros, RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. *A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 569 e ss.; VICENTE, Dário Moura. **Direito Comparado**. Vol. I. Introdução e Parte Geral. Coimbra: Almedina, 2008, p. 246 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 280 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 146 e ss.; MIRANDA, Jorge. Sobre a Comissão Nacional de Eleições *in Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa: Lex, 1995, p. 155 e ss.;

⁴⁶⁷ Relativamente à “*Organização Judiciária Eleitoral*”, vide, entre outros, SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral** – de acordo com a Lei 11.300/2006. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 10 e ss.; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 49 e ss.; COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 367 e ss.; CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 930 e ss.; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1021 e ss.; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 347-348; PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 30, p. 1-27; CHILD, Susan. **Politico’s Guide to Parliament**. London: Politico’s Publishings, 2002, p. 591 e ss.; McKAY, William. **Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004; VICENTE, Dário Moura. **Direito Comparado**. Vol. I. Introdução e Parte Geral. Coimbra: Almedina, 2008, p. 246 e ss.

a servirem a tais fins, e a que passa-se a estudar a seguir.

BRASIL

A Justiça Eleitoral brasileira organiza-se por meio dos dispostos na Constituição da República de 1988 e pela legislação ordinária, como órgão de natureza jurisdicional responsável pela *fiscalização, execução, administração, organização, controle e julgamento* de todos os processos eleitorais tocantes às eleições políticas realizadas no país, bem como pelos *plebiscitos e referendos*.

O Brasil passou a ter uma justiça eleitoral a partir do advento do Código Eleitoral de 1932, e sistematizado constitucionalmente dois anos mais tarde, com a nova Carta Magna de 1934. Até então, competiam às próprias câmaras a organização do processo eleitoral ⁴⁶⁸, e não raro se ouvia falar de situações inusitadas, como falsificações e arbitrariedades na condução das votações, apuração e diplomação dos eleitos ⁴⁶⁹.

Compete à *justiça eleitoral* é composta por diversos órgãos, a saber, pelo *Tribunal Superior Eleitoral – TSE*; pelos *Tribunais Regionais Eleitorais*; pelos *juízes eleitorais* e pelas *juntas eleitorais*, nos termos do artigo 118 da CRFB.

Uma nota interessante que torna a justiça eleitoral um tanto peculiar diz respeito à sua formação do corpo de magistrados, uma vez que a composição dos juízes dos tribunais, embora gozem de todas as plenas garantias da magistratura, como a inamovibilidade ⁴⁷⁰, deverá respeitar o serviço dos seus juízes por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria ⁴⁷¹. Tal *princípio da periodicidade da investidura das funções eleitorais* ⁴⁷², nos ensinamentos de CARVALHO ⁴⁷³, vem para buscar a permanente neutralidade dos magistrados, num meio em que a natureza, oriunda do processo

⁴⁶⁸ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 931.

⁴⁶⁹ Cfr., dentre tantos, LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978, p. 229 e ss.

⁴⁷⁰ Cfr. artigo 121, § 1º, da CRFB.

⁴⁷¹ *Vide* artigo 121, § 1º, da CRFB.

⁴⁷² Cfr. COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 370.

⁴⁷³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 931.

eleitoral, envolve por vezes, extrema paixão partidária.

Reza a Constituição Federal que lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais⁴⁷⁴. E vai além, ao dispor no seu artigo 14, § 10º, que, nos casos de *abuso do poder econômico, corrupção ou fraude*, o mandato eletivo poderá ser impugnado perante a justiça eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação.

O *Tribunal Superior Eleitoral*, corte máxima da jurisdição eleitoral pátria, será composta por, no mínimo, sete membros, sendo escolhidos, mediante *eleição*, pelo voto secreto, *três* juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal e *dois* juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça; e, por *nomeação* do Presidente da República, *dois* juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal⁴⁷⁵.

Ainda, o TSE deverá eleger seu Presidente e Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça⁴⁷⁶.

O TSE, como corte máxima da jurisdição eleitoral brasileira, tem em suas decisões a sua irrecorribilidade inerente, salvo se tratar de contradição à Constituição ou aquelas denegatórias de *mandado de segurança* ou de *habeas corpus*⁴⁷⁷; daí porque CARVALHO⁴⁷⁸ acentua que a justiça eleitoral guarda em si o cumprimento de prazos exíguos, em razão da própria natureza do processo eleitoral, dinâmico e célere.

Deverá haver, ainda, um *Tribunal Regional Eleitoral* em cada estado da federação e no Distrito Federal, e que será composto mediante eleição, pelo voto secreto de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça, de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça, de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo; e por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça⁴⁷⁹.

Das decisões dos TREs também não caberão recursos, em razão da dinamicidade da justiça eleitoral, a não ser quando forem proferidas: *a)* contra disposição expressa da Constituição brasileira ou de lei ordinária; *b)* quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais; *c)* quando as decisões recorridas versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; ou *d)* quando

⁴⁷⁴ Cf. Artigo 121, *caput*, da CRFB.

⁴⁷⁵ Cf. artigo 119 da CRFB.

⁴⁷⁶ *Vide* artigo 119, parágrafo único, da CRFB.

⁴⁷⁷ *Vide* artigo 121, § 3º, da CRFB

⁴⁷⁸ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional** – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 932.

⁴⁷⁹ *Vide* artigo 120, da CRFB.

houver anulação de diplomas ou decretação da perda de mandatos eletivos federais ou estaduais ou de denegação de *habeas-corpus*, mandado de segurança, *habeas-data* ou mandado de injunção ⁴⁸⁰.

Acerca dos juízes eleitorais, anota-se que são estes pertencentes ao quadro da justiça estadual comum, e deverão exercer a atividade de juiz eleitoral aqueles lotados em comarcas com uma única vara e que sejam sede de zonas eleitorais, ou quando indicados pelo TRE para comarcas com mais de uma vara.

Outro órgão a que vale importante menção é o *Ministério Público Eleitoral – MPE*, composto pelo Procurador-Geral Eleitoral, pelos Procuradores Regionais Eleitorais e pelos Promotores Eleitorais. Importante dizer que o MP, embora vinculado à atividade jurisdicional, não faz parte do Órgão de Poder Judiciário; antes, sua natureza jurídica é de um *órgão constitucional autônomo*. Compete ao Ministério Público eleitoral o exercício da fiscalização da normalidade e da legalidade dos atos e do processo eleitoral, bem como às suas funções, tanto de parte quanto como *custos legis*, e, ainda, *v.g.*, de propor ações infringentes de vedações legais destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo ⁴⁸¹.

Ainda, é importante mencionar que a justiça eleitoral brasileira carrega uma dupla competência – a saber, a função *jurisdicional*, já mencionada aqui, incumbida da atividade judiciária; e a função *administrativa*, de cunho organizacional, e fiscalizadora do regular andamento do processo eleitoral, desde o momento pré-eleitoral até a votação e apuração.

Essa competência *híbrida* ocorre porque não há, na legislação brasileira, outro órgão responsável pela organização das eleições, cabendo, portanto, à justiça eleitoral tanto o seu papel de administrador quanto o seu papel julgador das lides jurídico-eleitorais, bem como de editar regulamentos normativos para nortear a atividade político-partidária, responder consultas e pareceres formuladas por partidos políticos ou interessados.

No seio da competência administrativa, cabe à justiça eleitoral, *por exemplo*, nomear as mesas receptoras dos votos (artigo 120, do CE); dar visto às credenciais dos fiscais eleitorais (artigo 131, § 5º, do CE); enviar material eleitoral para a votação (artigo 133, *caput*, do CE); divulgar amplamente as localidades onde serão as votações (artigo 135, § 5º, do CE); ou para designar as localidades de votação, onde funcionarão as mesas receptoras, inclusive devendo escolher, preferencialmente, edificações públicas (artigo 135, § 2º, do CE), e sendo vedada a utilização de fazendas ou propriedade rural privada ou pertencente a candidato (artigo 135, §§ 4º e 5º, do CE).

Quando a justiça eleitoral exerce sua função administrativa, e dessarte exercitando o poder de polícia que tem, por vezes vê-se, nas palavras de COSTA ⁴⁸², certa mixórdia no trato da natureza da atividade do juiz, porquanto, na medida em que sai do seu “leito natural”

⁴⁸⁰ Cfr. artigo 121, § 4º, da CRFB.

⁴⁸¹ *Vide* artigo 72, parágrafo único, da Lei Complementar nº. 75, de 20 de maio de 1993.

⁴⁸² COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 370.

(GOMES ⁴⁸³), este precisa tomar iniciativas em prol da promoção de ações necessárias, bem como agir quando as situações reclamarem tal movimentação, não podendo, dessa forma, manter-se inerte como é usual à atividade judiciária ⁴⁸⁴.

PORTUGAL

Em histórico recente, relativamente aos meados do século XX, e sobretudo com o advento do *Estado Novo*, institucionalizou-se em Portugal, nos dizeres de GOMES CANOTILHO ⁴⁸⁵, um “regime político marcadamente autoritário”, liderado por António de Oliveira Salazar, e a que fez substituir a ordem constitucional republicana de 1911 por outra, de carácter mais nacionalista e cunho antidemocrático e antipluralista, a saber, a de 1933. Tal regime constitucional propunha a realização de eleições, a que, sobretudo para deputados à Assembleia da República, não projetavam, como bem ensina RIBEIRO MENDES ⁴⁸⁶, requisitos mínimos que garantissem a liberdade de escolha democrática e justa. Ainda, fazia vigorar um sistema de voto censitário, e que discriminava sobretudo as mulheres ⁴⁸⁷.

No tocante à Administração Eleitoral, limitava-se esta à função do recenseamento eleitoral, por meio de comissões de freguesia, sem permissão da intervenção de cidadãos eleitores ou de organizações políticas representativas ⁴⁸⁸, como se pode perceber dos artigos 4º, 5º, da Lei 2015, de 18 de Maio, ou do artigo 203º e seguintes do Código Administrativo. Em suma, pode-se dizer que no *Estado Novo*, período anterior à redemocratização, o constitucionalismo autoritário não quis, conforme ensina JORGE MIRANDA ⁴⁸⁹, adotar o princípio da legitimidade política, sucedendo atos eleitorais que, embora periódicos, impedia o povo à escolha livre, plural e aberta.

Foi somente com a redemocratização e, posteriormente, a Constituição de 1976, que iniciou-se uma nova fase no sistema político português, marcadamente *democrática*, e que visava, entre outras questões, a conferir tratamento especial ao Direito Eleitoral lusitano. O

⁴⁸³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. Rev., atualiz. e amp. São Paulo: Atlas, 2012, p. 65.

⁴⁸⁴ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. Rev., atualiz. e amp. São Paulo: Atlas, 2012, p. 65.

⁴⁸⁵ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 178.

⁴⁸⁶ RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 570.

⁴⁸⁷ RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 570.

⁴⁸⁸ RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 570.

⁴⁸⁹ MIRANDA, Jorge. Sobre o Direito Eleitoral *in Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa: Lex, 1995, p. 151.

Governo Provisório promulgou diplomas legislativos referentes ao regime jurídico dos *partidos políticos* (Decreto-Lei n.º. 595/74), ao *direito de reunião* (Decreto-Lei n.º. 406/74), e às lei eleitorais para a Assembleia Constituinte (Decreto-Lei n.º. 621-A/74; Decreto-Lei n.º. 621-B/74; e Decreto-Lei n.º. 621-C/74). Relativamente à *Administração Eleitoral*, nosso objeto de estudo, ressaltam-se as regras expedidas pelo Decreto-Lei n.º. 621-A/74, que regulamentavam o recenseamento eleitoral, a que criou-se importante órgão de administração eleitoral, a saber, as comissões de recenseamento (artigo 24º e seguintes), a cuja composição refletia o pluralismo político⁴⁹⁰, na medida em era representada por indicações dos partidos políticos da época. A seguir, criou-se, no âmbito da Administração Interna, o *Secretariado Técnico dos Assuntos Políticos*⁴⁹¹ (Decreto-Lei n.º. 746/76, de 27 de Dezembro); e, ainda, um outro órgão, independente, denominado de *Comissão Nacional de Eleições* (Decreto-Lei n.º. 621-B/74), para disciplinar a campanha eleitoral de maneira geral, e com vistas a assegurar a igualdade de oportunidades nas listas partidárias.

Como bem ensina RIBEIRO MENDES ⁴⁹², a arquitetura da Administração Eleitoral, desenhada na legislação de 1974, e a que cabia precipuamente garantir o bom andamento das eleições à Assembleia Constituinte, manteve-se praticamente intacta e substancialmente inalterada, salvo algumas pontuais modificações.

Quanto ao Direito Eleitoral português vigente, e relativamente ao regime jurídico da *Administração Eleitoral* lusitana, existem uma gama de diferentes *órgãos*, a quem incumbem zelar pela funcionalidade e andamento das eleições políticas em Portugal. Muito bem conceitua a professora RIBEIRO MENDES ⁴⁹³ a *administração eleitoral portuguesa* como sendo o “conjunto de órgãos, serviços e agentes que asseguram a preparação e realização dos atos integrados no processo dos sufrágios políticos, abrangendo a realização e gestão do recenseamento eleitoral, as diferentes fases administrativas de cada eleição, a disciplina das campanhas eleitorais, a regulação dos direitos de antena, o modo de calcular as compensações às estações emissoras, e, ainda, a fiscalização das contas eleitorais”. Percebe-se, portanto, os apontamentos ditos como prioritários à administração eleitoral lusitana.

Conforme lição de JORGE MIRANDA ⁴⁹⁴, a *administração eleitoral* deve satisfazer alguns requisitos, cujas características devem ser, basicamente: *a)* destinação à expressão e satisfação da vontade popular; *b)* vinculação necessária ao princípio da cidadania e da participação dos cidadãos; *c)* origem e fundamento constitucional; *d)* natureza heterogênea, na medida em que diferentes competências devam ser destinadas a diferentes órgãos, sejam constituídos *ad hoc* ou de funcionamento permanente, e tanto na esfera administrativa, a que

⁴⁹⁰ Cfr. RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 573.

⁴⁹¹ Órgão que viria a se transformar, após a Constituição de 1976, em *Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral – STAPE*, de acordo com o Decreto-Lei 15/89, e que estudaremos a seguir

⁴⁹² RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 575.

⁴⁹³ RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 577.

⁴⁹⁴ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional – estrutura constitucional da democracia*. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 280-281.

incumbe tarefas técnicas, quanto na esfera judiciária com certas competências administrativas; e) independência funcional em relação à Administração Pública e ao *Governo*; f) e sujeita aos princípios constitucionais relativos à Administração pública em geral (artigos 266º e seguintes, da CRP).

Na atual estrutura organizacional vigente no direito português, vislumbram-se uma série de *órgãos da administração eleitoral*, responsáveis, cada qual com suas atribuições e competências, a gerir a máquina eleitoral política, e que são distintos entre aqueles que servem aos processos eleitorais centrais, com competência para todo território nacional, e aqueles com competência regional ou local ⁴⁹⁵.

De forma escalonada, o órgão máximo, embora não hierarquicamente superior, para fins de administração eleitoral, se encontra na figura do *Tribunal Constitucional*. Enquanto órgão administrativo, na atividade de gerir aspectos eleitorais, funciona o Tribunal Constitucional de maneira particularmente tímida. Isto se dá porquanto são duas as suas competências em *matérias administrativas eleitorais*, quais sejam: a) admitir e receber as candidaturas nas eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu⁴⁹⁶; b) e verificar a morte e declarar a incapacidade para o exercício da função presidencial de qualquer candidato que concorra à Presidência da República⁴⁹⁷. Ainda, ressalta JORGE MIRANDA ⁴⁹⁸ que o mesmo fazem os tribunais judiciais, na atribuição *administrativa eleitoral*, enquanto recebem as candidaturas para as eleições para a Assembleia da República, para as Assembleias Regionais e para os órgãos das autarquias locais⁴⁹⁹, e justifica o mesmo professor lusitano que esta competência advém da necessidade de reforçar as garantias das candidaturas por meio de órgãos individualizados marcadamente pela independência e pela imparcialidade ⁵⁰⁰, quais sejam, os *Tribunais*.

Imperioso ressaltar que o Tribunal Constitucional, assim como os demais tribunais judiciais, ainda participam do processo eleitoral *lato sensu* no uso das atribuições *jurisdicionais* a que lhe competem, e a que estudaremos, organicamente, quando da *Organização Judiciária Eleitoral*, ainda neste capítulo; e mais a seguir, detalhadamente, quando tratarmos do *Contencioso Eleitoral* ⁵⁰¹ propriamente dito.

A seguir, aponta-se, talvez como o mais importante órgão de administração eleitoral lusitano, a *Comissão Nacional de Eleições – CNE*. Criado originalmente pela legislação de 1974, a que remontava como auxiliador à burocratização das eleições para a Assembleia

⁴⁹⁵ RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 577.

⁴⁹⁶ Cfr. artigo 8º, alíneas a) e e), da Lei nº. 28/82, de 15 de Novembro.

⁴⁹⁷ Cfr. artigo 223º, nº. 2, alínea d), da CRP.

⁴⁹⁸ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 283.

⁴⁹⁹ Cfr. artigo 23º, da Lei 14/79, que é a *Lei Eleitoral da Assembleia da República – LEAR*, que trata das competências dos tribunais para receberem as candidaturas.

⁵⁰⁰ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 283.

⁵⁰¹ *Vide* ponto V.12 deste trabalho.

Constituinte (Decreto-Lei 621-C/74), a CNE foi definitivamente consagrada pela Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro, e que até os dias de hoje ainda está em vigor. A Comissão Nacional de Eleições existe, basicamente, para assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos e das candidaturas, seja no momento anterior às eleições, seja no processo eleitoral⁵⁰². Com efeito, compete-lhe nomeadamente, em especial, registrar as coligações de partidos para fins eleitorais, registrar a declaração de cada órgão de imprensa relativamente à posição que assume perante as campanhas eleitorais, apreciar a regularidade das receitas e despesas eleitorais e proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas (artigo 5º, n 1, alíneas *c*), *e*), *h*), e *f*), da Lei 71/78).

Ainda, compete à *Comissão Nacional de Eleições* outras importantes atribuições, de carácter pedagógico, administrativo, certificativo e declaratório, dentre elas:

a) promover meios de esclarecimento dos cidadãos relativamente aos atos eleitorais, vale dizer, a *educação cidadã eleitoral* (artigo 5º, nº 1, alínea *a*), da Lei 71/78);

b) garantir a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais (artigo 5º, nº 1, alínea *d*), da Lei 71/78);

c) decidir os recursos que os mandatários das listas e os partidos interpuserem das decisões do governador civil ou, no caso das regiões autónomas, do Ministro da República, relativas à utilização das salas de espetáculos e dos recintos públicos (artigo 5º, nº 1, alínea *g*), da Lei 71/78);

d) elaborar e publicar os mapas dos resultados das eleições nacionais, regionais e locais, nos termos dos artigo 5º, nº 1, alínea *i*), da Lei 71/78; artigo 111º, do Decreto-Lei nº 319-A/76; artigo 115º da Lei 14/79; artigo 117º do Decreto-Lei 267/80; artigo 154º da Lei Orgânica nº 1/2001; e artigo 122º da Lei Orgânica nº 1/2006;

e) e marcada a data das eleições, fazer publicar, nos órgãos de comunicação social, um mapa-calendário contendo as datas e a indicação dos atos que devem ser praticados com sujeição a prazos por ela determinados (artigo 6º da Lei 71/78).

Outra importante característica da CNE diz respeito a sua *natureza jurídica*, debatida desde a sua criação. No parecer 20/82 (⁵⁰³), optou a Comissão Constitucional ⁵⁰⁴ por reconduzi-la a um órgão vinculado à Administração, “com funções disciplinares, se bem que agindo em certos casos sob forma jurisdicionalizada”. Mais tarde, sob o prisma hermenêutico do Tribunal Constitucional, mormente em análise nos acórdãos nº. 165/85 (⁵⁰⁵) e nº. 605/89 (⁵⁰⁶), entendeu a corte lusitana que a CNE seria “órgão *sui generis* da administração eleitoral”, autónomo em relação ao Poder Executivo, independente e não integrado à organização administrativa do *Governo*. Nessa esteira, ressalta JORGE MIRANDA ⁵⁰⁷ que embora a CNE

⁵⁰² Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 286.

⁵⁰³ De 8 de Junho, in *Parecer da Comissão constitucional*, p. 73 e seguintes.

⁵⁰⁴ A *Comissão Constitucional* era um órgão português, consultivo em matéria jurídico-constitucional, e precursor do *Tribunal Constitucional*, criado em virtude da Revisão Constitucional de 1982 para ser efetivamente o órgão responsável pela “administração da justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional” (artigo 221º da CRP)

⁵⁰⁵ De 24 de Setembro, in *Diário da República*, 2ª série, nº 233, de 10 de Outubro de 1985.

⁵⁰⁶ De 19 de Dezembro, in *Diário da República*, 2ª série, de 2 de Maio de 1990.

⁵⁰⁷ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 288-289.

não seja reconhecidamente como órgão de soberania, nem sequer como um órgão constitucional, esta surgira, então, como órgão do Estado *a se*, e sem dúvidas deve aproximar-se de certos órgãos constitucionais, tais como a *Procuradoria-Geral da República*⁵⁰⁸ ou o *Conselho Superior da Magistratura*⁵⁰⁹, por exemplo. E ainda anota o mestre lusitano que o processo de autonomia da CNE decorre, em última análise, da autonomização da própria administração eleitoral no direito português vigente, a que procede da Carta Magna de 1976 e à luz das exigências do Estado de direito democrático⁵¹⁰.

Em curtas linhas, pode-se dizer que o CNE caracteriza-se pelas seguintes linhas: *a)* natureza de órgão independente⁵¹¹; *b)* funcionamento junto à Assembleia da República⁵¹²; *c)* âmbito de competência relativamente a todos os atos de recenseamento e das eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local⁵¹³; *d)* composição tripartida, formada por um juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça⁵¹⁴; por cidadãos de mérito reconhecido⁵¹⁵; e por um técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela *Administração Interna*, pelos *Negócios Estrangeiros* e pela *Comunicação Social*; *e)* fixação dos mandatos de seus membros no período igual ao da legislatura parlamentar correspondente⁵¹⁶; *f)* garantias de inamovibilidade e independência dos seus membros no exercício das funções⁵¹⁷; *g)* incompatibilidade do exercício nas funções da CNE com quaisquer cargos eletivos para órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local⁵¹⁸; *h)* possibilidade de designar delegados ao seu serviço “aonde julgar necessários”⁵¹⁹; *i)* previsão específica de apoio e colaboração do departamento governamental responsável pela administração eleitoral⁵²⁰.

Além da CNE, outros órgãos administrativos auxiliam a funcionalidade da administração eleitoral lusitana, como é o caso do *Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral – STAPE*. Assim como a CNE, o órgão remonta ao período da legislação eleitoral para a Assembleia Constituinte e foi definitivamente consagrado pelo Decreto-Lei 15/89, de 11 de Janeiro. O STAPE existe como um órgão técnico especializado, um serviço administrativo cujo âmbito de competência é exercido, especialmente, quanto ao recenseamento eleitoral, na organização, gestão e manutenção de dados. Além disso, visa ao

⁵⁰⁸ Cfr. artigo 220º da CRP.

⁵⁰⁹ Cfr. artigos 217º e 218º da CRP.

⁵¹⁰ MIRANDA, Jorge. Sobre a Comissão Nacional de Eleições. **Estudos de Direito Eleitoral**. Lisboa: Lex, 1995, p. 145.

⁵¹¹ Cfr. artigo 1º, nº 2, 1ª parte, da Lei 71/78.

⁵¹² Cfr. artigo 1º, nº 2, 2ª parte, e artigo 9º, da Lei 71/78.

⁵¹³ Cfr. artigo 1º, nº 3, da Lei 71/78.

⁵¹⁴ Deverá este ser designado pelo *Conselho Superior da Magistratura*, e competirá a este a Presidência do CNE, nos termos do artigo 2º, alínea *a)*, da Lei 71/78.

⁵¹⁵ A serem designados, nos termos do artigo 2º, alínea *b)*, da Lei 71/78, pela Assembleia da República, integrados em lista e propostos um por cada grupos parlamentares.

⁵¹⁶ Cfr. artigo 3º, nº 1, da Lei 71/78.

⁵¹⁷ Cfr. artigo 4º, nº 1, da Lei 71/78.

⁵¹⁸ Cfr. artigo 1º, nº 3, da Lei 71/78.

⁵¹⁹ Cfr. artigo 5º, nº 2, da Lei 71/78.

⁵²⁰ Cfr. artigo 7º, nº 2, da Lei 71/78. Cfr., ainda, MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – estrutura constitucional da democracia**. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 286 e nota de rodapé nº 2.

apoio, execução e estudo em matérias eleitorais; manutenção e suporte nos campos jurídico, logístico e financeiro; elaboração de estatísticas e informações do recenseamento e dos atos eleitorais; e estudos e análises de cunho eleitoral, nomeadamente em relação à sociologia eleitoral ⁵²¹. Ainda, vale ressaltar dois aspectos pertinentes relativos ao STAPE: este está vinculado ao *Ministério da Administração Interna* e, portanto, subordinado hierarquicamente ao *Governo*, diferentemente do que ocorre com a CNE; e, além disso, têm o STAPE competência para realização de estudos e suporte logístico em todo território nacional, tanto para as eleições dos órgãos de soberania quanto para as eleições das regiões autónomas e do poder local.

Ainda, destacam-se os *órgãos de base*, também denominados pela doutrina lusitana como *órgãos auxiliares*; tais exercem as funções práticas de apoio logístico e operacional aos processos de votação e apuração, basicamente. Entre eles, ressaltam-se:

- a) *Comissões recenseadoras*: são aquelas responsáveis pela condução das operações do recenseamento nas unidades geográficas dos círculos eleitorais, nacionais (membros da junta de freguesia) ou estrangeiros (áreas consulares) ⁵²²;
- a) *Mesas de assembleia de voto* ⁵²³, que embora não sejam politicamente órgãos, uma vez que não praticam quaisquer atos jurídicos ⁵²⁴, exercem a função de organizar e coordenar o bom andamento do exercício cidadão do direito de sufrágio, garantindo a normalidade nos processos de votação;
- b) *Assembleias de apuramento geral* ⁵²⁵: são os órgãos de base que procedem à verificação e apuração dos votos das eleições políticas, sendo presididas sempre por um juiz ⁵²⁶, e ainda integradas por juristas e professores de matemática ⁵²⁷, e, em certos casos, também pelos presidentes das mesas das assembleias de voto; e segundo ensinamento de JORGE MIRANDA ⁵²⁸, optou o legislador por dar toda essa estrutura às assembleias de apuramento para conferi-las com todas as garantias de independência e isenção no processo eleitoral de apuração das cédulas de voto.
- c) *órgãos auxiliares específicos* da administração eleitoral, na medida em que praticam determinados atos relativos a determinados procedimentos, como são os

⁵²¹ V. RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 580.

⁵²² Cfr. artigos 21º e seguintes, da Lei 13/99.

⁵²³ Cfr. artigos 40º e seguintes, da Lei 14/79.

⁵²⁴ MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 152.

⁵²⁵ Cfr. artigos 97º e seguintes, do Decreto-Lei 319-A/76, que é a *Lei Eleitoral para a Presidência da República - LEPR* (eleições para Presidente da República); artigos 107º e seguintes, da Lei 14/79 (eleições para a Assembleia da República); artigos 108º e seguintes da Decreto-Lei 267/80 (eleições para a Assembleia Regional dos Açores); artigos 100º e seguintes da Lei Orgânica 1/2006 (eleições para a Assembleia Regional da Madeira); artigos 94º e seguintes da Lei Orgânica 1/2001 (eleições para as autarquias locais); e artigos 12º e seguintes da Lei 14/87 (eleições para o Parlamento Europeu).

⁵²⁶ Nos casos de eleições a nível nacional, este deverá ser o Presidente do *Tribunal Constitucional*, nos termos do artigo 98º, nº 1, da Lei 28/82. Cfr., ainda, MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 153.

⁵²⁷ Cfr. artigo 108º, da Lei 14/79; e artigo 98º, do Decreto-Lei 319-A/76.

⁵²⁸ MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 153.

casos de, v.g., as *assembleias de freguesia*, quando convocadas a contribuir com as comissões recenseadoras ⁵²⁹; os *embaixadores e encarregados do órgão consular*, relativamente aos processos eleitorais realizados no estrangeiro ⁵³⁰; ou os *governadores civis e Ministros da República*, nas eleições das regiões autónomas, como responsáveis pela distribuição das salas de espetáculos e edifícios públicos para fins das campanhas eleitorais ⁵³¹, entre outros.

Relativamente à *Organização Judiciária Eleitoral*, outras são as considerações e lógicas do sistema jurídico lusitano vigente. Num primeiro plano, vale anotar que não há, em Portugal, uma *organização judiciária marcadamente eleitoral*, nem sob o enfoque organizacional permanente, nem sob a ótica de uma estruturação *ad hoc*; vale dizer, a mesma estrutura judiciária competente para julgar as lides provenientes de quaisquer áreas do comportamento social, v.g., o direito penal ou o direito civil, também são aquelas que, nos períodos eleitorais, são responsáveis por julgar os ilícitos provenientes das infrações eventualmente cometidos pelos candidatos, partidos ou coligações partidárias. O mesmo se dá com o *Ministério Público*, que também não detém subdivisões no organograma funcional dedicados exclusivamente a matérias eleitorais, mas se prestam também a estas no período que compreende o processo eleitoral, mormente quanto aos crimes eleitorais, que também têm previsão no Código Penal e em diversas leis esparsas ⁵³².

Quanto ao papel dos *Tribunais* ante ao processo eleitoral, já fora mencionado o carácter administrativo que este exercem, mormente quanto à recepção das candidaturas, pelo *Tribunal Constitucional*, nos casos de eleições presidenciais ou para o Parlamento europeu ⁵³³; ou pelos tribunais comuns, para as outras eleições políticas lusitanas, realizadas em território português ⁵³⁴ ou, quando no estrangeiro, pelos órgãos consulares próprios ⁵³⁵.

Noutra esteira, no exercício das *atribuições jurisdicionais eleitorais*, são os *Tribunais* o órgão competente para dirimir quaisquer lides e resolver quaisquer conflitos, fazendo valer a legislação eleitoral e de forma a prezar para o regular processo eleitoral, nos termos do artigo 113, nº 7, da CRP, que a elege como um dos *princípios gerais de direito eleitoral* no ordenamento português. As competências são divididas entre o *Tribunal Constitucional* e os *tribunais comuns*, conforme o direito substantivo em questão e, em alguns casos, quanto ao nível das eleições em jogo (se presidenciais, por um lado, ou para o poder local, em outro, v.g.). Tais competências, os tipos de ações e recursos, prazos, entre outros detalhes, serão estudados no capítulo relativo ao *Contencioso Eleitoral*.

⁵²⁹ Cfr. artigo 28º da Lei 13/99.

⁵³⁰ Cfr. artigo 159º-A, do Decreto-Lei nº. 319-A/76.

⁵³¹ Cfr. artigos 55º e 59º, do Decreto-Lei 319-A/76. E ainda, vide MIRANDA, Jorge. . **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 160-161.

⁵³² Vide o Capítulo IX, deste trabalho, que trata especificamente dos ilícitos eleitorais. Cfr., ainda, ABRANTES MENDES, Maria Fátima; MIGUÉIS, Jorge. **Lei Eleitoral da Assembleia da República**. Actualizada, anotada e comentada e com os resultados das eleições de 1976 a 2002. 4ª reed. Lisboa, 2005, p. 115-116.

⁵³³ Cfr. artigo 8º, alínea a) e e), da Lei 28/82.

⁵³⁴ Cfr. artigo 23º da Lei 14/79.

⁵³⁵ Cfr. artigo 159º-A, do Decreto-Lei nº. 319-A/76.

REINO UNIDO

A sistematização da organização judiciária eleitoral e da administração eleitoral constitui-se, também no Reino Unido – como em Portugal (e diferentemente do Brasil), em um binômio diversamente constituído, cada qual com suas funções, peculiaridades e competências legais e funcionais. Enquanto a organização das eleições e das matérias atinentes às eleições ficam por conta da Comissão Eleitoral (*Electoral Comission*), desvinculada do Poder Judiciário, a organização judiciária eleitoral tem corpo diverso da organização das eleições, competindo-lhe unicamente o julgamento das *election petitions*.

Quanto à organização eleitoral, a saber, quanto à coordenação do cadastramento, planejamento e execução das eleições, bem como da tutela dos detalhes, mecanismos e procedimentos para que as eleições verdadeiramente funcionem, far-se-á referência à Comissão Eleitoral.

A Comissão Eleitoral (*Electoral Comission*) surgiu com o advento do *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*, e tem em seu corpo funcional de cinco a nove “Comissários Eleitorais” (*Electoral Comissioners*), indicados pela Coroa. A instituição é tida como autônoma para auto-regulação, e deve indicar seu *staff* que considerar necessário para cumprir suas funções, especialmente sem a ingerência do Parlamento e dos partidos políticos, e mesmo da Coroa.

As funções da *Electoral Comission* incluem:

- a) a preparação e publicação de relatórios acerca das eleições parlamentares, bem como para os parlamentos da Escócia, País de Gales, Irlanda do Norte, para o Parlamento local e para as eleições locais;
- b) o registro dos partidos políticos;
- c) a regulação das finanças partidárias (receitas e despesas, inclusive aquelas relativas a publicidade);
- d) a revisão de quaisquer matérias relativas a eleições, bem como a referendos (*referendums*);
- e) a redistribuição das cadeiras relativamente aos distritos eleitorais nas eleições do *Parliament* ⁵³⁶;
- f) a consultoria e assistência em quaisquer assuntos eleitorais aos dessa maneira

⁵³⁶ O *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000 (Section 13)* estabelece que as funções da *Boundary Comitte* seja transferidas para a Comissão Eleitoral.

interessados, tendo como missão que as pessoas entendam as regras eleitorais, como funciona o sistema de representação, os partidos políticos e suas finanças, bem como o quão importante que os cidadãos se registrem e votem com consciência;

g) a definição dos padrões de registro eleitoral e como se faz o passo-a-passo para se tornar um eleitor;

h) organização das eleições propriamente ditas e dos referendos atinentes ao Reino Unido ⁵³⁷;

Para que seja garantida sua independência do Governo, a Comissão Eleitoral apresenta-se perante o Parlamento pelo *Speaker's Comittee*, consistente numa comissão composta pelo *Speaker* e o *Chairman of the Home Affiar Comittee*, além do Secretário de Estado do Interior (*Secretary of State for the Home Department*), o ministro com responsabilidades com os governos locais e cinco membros que não sejam ministros, indicados pelo Primeiro-Ministro. A eles cabe também aprovar o planejamento quinquenal da Comissão Eleitoral, escrutinar suas despesas anuais, bem como decidir se vale manter a estimativa de receitas que sejam consistentes com a melhor economicidade e eficiência no uso de suas funções ⁵³⁸.

Relativamente à organização judiciária eleitoral, o *Representation of the People Act 1983* determina que os tribunais competentes para analisar quaisquer controvérsias oriundas das eleições devam constituir-se, de forma que as petições eleitorais sejam julgadas por dois juízes em *rotas* ⁵³⁹; petições que digam respeito, v.g., a práticas ilegais ou corrupção eleitoral devem ser devidamente apresentadas:

a) a *Queen's Bench Division of the High Court*, para Inglaterra e País de Gales;

b) a *Court of Session*, para a Escócia; e

c) ao *High Court of Jusitce*, na Irlanda do Norte.

De acordo com o presente modelo, as petições não são mais direcionadas à Câmara dos Comuns, mas aos tribunais competentes para serem julgadas por dois juízes previamente designados. O *Representation of the People Act 1983* ainda estabelece, além de todos os procedimentos a serem tomados ⁵⁴⁰, que nenhuma ação, vinculada a eleições, deva ser questionada senão por meio de petição representada perante o judiciário, nos procedimentos estabelecidos por ela.

⁵³⁷ Vide www.electoralcommision.org.uk/about-us.

⁵³⁸ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 349.

⁵³⁹ V. *Representation of the People Act 1983, Section 123*.

⁵⁴⁰ Leia-se, do conteúdo da petição inicial a ser ingressada perante o judiciário até os trâmites internos. Cfr. s 124 e ss.

Cabem às *elections courts* ordenar recontagem de votos (*recount*); declarar-se em casos de corrupção eleitoral ou de demais práticas ilegais eleitorais (*declare corrupt or illegal practices*); desqualificar um candidato à ocupação de cadeira na Câmara dos Comuns e declarar eleito o segundo colocado (*declare the runner-up duly elected*); ou ordenar uma nova eleição ⁵⁴¹ ⁵⁴².

Caso haja uma sentença condenatória de prática ilegal ou corrupção eleitoral, o judiciário informará à Câmara dos Comuns, por meio do *Speaker*, seu representante legal, para que sejam tomadas as providências legais, inclusive de declaração de cassação do mandato e abertura de novas eleições para aquele distrito, por meio de *by-elections*.

⁵⁴¹ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 356.

⁵⁴² Cfr. alguns *cases*: *Re Parliamentary Election for Bristol South East (1964)*; *Ruffle v. Rogers (1982)*; e *Gough v. Local Sunday Newspapers (North) Ltd (2003)*.

V.6 – PROCESSO ELEITORAL

Outro tema que merece pertinente análise diz respeito ao que denominaremos de *processo eleitoral*⁵⁴³, tal como sendo o conjunto de procedimentos ou, nas palavras de JORGE MIRANDA⁵⁴⁴, a pluralidade de atos, que se toma no curso das eleições, inclusive nos momentos pré e pós-eleitoral, para a boa manutenção das atividades essenciais ao regular andamento das eleições como um todo, com a intervenção de vários e diferentes sujeitos, e que levam a cabo a um ato jurídico mais complexo que os congloba ou substitui⁵⁴⁵. GOMES⁵⁴⁶ ainda define o processo eleitoral como significando a complexa relação que se instaura entre a justiça eleitoral e seus diversos atores (candidatos, partidos, Ministério Público, cidadãos etc.) visando a concretização do “sacrossanto direito de sufrágio”.

Tais atos ou procedimentos que estudar-se-ão, podem ir, a depender do modelo eleitoral a que se estuda, desde o momento da *distribuição dos mandatos por círculos eleitorais* e da *marcação das eleições*, passando pela *constituição das assembleias de voto e das mesas*, até os últimos instantes, que se encerram com a *apuração dos votos* e levantamento dos dados relativos às eleições realizadas – passando por todo o *iter eleitoral*, incluindo o alistamento e recenseamento dos eleitores⁵⁴⁷, a manutenção de serviços técnicos e logísticos a permitir a designação, locomoção e concretização prática relativos aos locais de votação, urnas, fiscais etc, e todos os procedimentos necessários ao regular processo de votação e apuração.

Uma nota que se faz diz respeito à natureza dos procedimentos no curso das eleições.

⁵⁴³ Cfr. a esse respeito, dentre tantos, GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 171 e ss; SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral** – de acordo com a Lei 11.300/2006. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 66 e ss; COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 68 e ss; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 262 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 163 e ss; GOMES, Carla Amado. **Contributo para estudo das operações materiais da Administração pública e do seu controlo jurisdicional**. Coimbra, 1999; McKAY, William. **Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004; PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Binder 1, Issue 29, p. 7-50; Issue 33, p. 17-33; Issue 30, p. 18-11; Issue 29, p. 14-45; CHILD, Susan. **Politico’s Guide to Parliament**. London: Politico’s Publishings, 2002, p. 589-642; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 349-354; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995.

⁵⁴⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 262.

⁵⁴⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 262; e MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 110 e ss.

⁵⁴⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. Rev., Atualiz. e Amp. São Paulo: Atlas, 2012, p. 212.

⁵⁴⁷ De todos os pontos a que se faz referência no tópico do “Processo Eleitoral”, o *alistamento/recenseamento eleitoral* é estudado, neste trabalho, separadamente, em capítulo à parte.

Nota-se que há toda uma série de procedimentos, desde aqueles que dão início ao andamento do processo eleitoral, até aqueles últimos como a votação e apuração, e nestes encontram-se verdadeiros e próprios procedimentos⁵⁴⁸. Não se deve entender, entretanto, a eleição *per se* como um procedimento enquanto o grande ato que leva os eleitores a deixarem seus votos na urna. De toda a forma, JORGE MIRANDA⁵⁴⁹ bem destaca os procedimentos em preparatórios, perfectivos e integrativos, anotando que são necessários diferentes e fundamentais operações materiais⁵⁵⁰ para que qualquer eleição seja bem sucedida.

BRASIL

Termo ainda em desenvolvimento na doutrina jurídica eleitoral brasileira, o *processo eleitoral*, neste país, é considerado diversificadamente, em se entendendo diversos procedimentos de início e término do processo eleitoral no país.

Consideraremos, neste trabalho, o processo eleitoral didaticamente em algumas fases a que vale importantes notas – vale dizer, as *convenções partidárias*; o *registro das candidaturas*; a *organização das seções eleitorais*; a *votação*; a *apuração*; e a *diplomação*.

Pode-se dizer que o processo eleitoral inicia-se, de fato, nas *convenções partidárias*⁵⁵¹, embora haja alguma controvérsia doutrinária acerca do seu ponto de partida⁵⁵². São tidas as convenções partidárias como sendo as reuniões e assembleia de eleição para definição dos candidatos que concorrerão no pleito e definição de outros temas relacionados às eleições que se pretendem disputar, como o debate sobre eventuais coligações a serem feitas e estipulação da identificação numérica das candidaturas, entre outros; devem ocorrer em todos os partidos políticos de todos os âmbitos da federação, e cujos detalhes devem ser regulados pelos partidos políticos por meio dos seus estatutos.

⁵⁴⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 262-263.

⁵⁴⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 263.

⁵⁵⁰ GOMES, Carla Amado. **Contributo para estudo das operações materiais da Administração pública e do seu controlo jurisdicional**. Coimbra, 1999 in MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 264.

⁵⁵¹ Cfr. artigos 7º a 9º da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997; e artigos 15, inciso VI; e 51, da Lei Federal nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995.

⁵⁵² Alguns entendem que o processo eleitoral começa com o pedido de registro de candidatura, que se deve fazer até o dia 5 de julho do ano das eleições; outros compreendem que tal inicia-se com o princípio das restrições legais impostas pela legislação eleitoral, a saber, em janeiro do ano eleitoral (cfr. v.g., artigo 73, § 10º, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 ou pelos prazos iniciados pelas desincompatibilizações exigidas para a elegibilidade dos candidatos, a ser contado, na sua data mais remota, em abril do ano eleitoral. Cfr., sobre esse assunto, GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. Rev., atualiz. e amp. São Paulo: Atlas, 2012, p. 212.

Embora a doutrina entenda que a todos os filiados a partidos políticos haja o *direito subjetivo político*⁵⁵³ de concorrerem às eleições, por vezes não há tantos lugares como o número de pré-candidatos, e para isso também se impera a realização das convenções. Nos termos da legislação, a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre eventuais coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho dos anos eleitorais, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela justiça eleitoral⁵⁵⁴, e durante esse período só é permitida a utilização de propaganda intra-partidária, sob pena de se configurar o ilícito eleitoral da propaganda extemporânea.

Tema ainda pouco abordado diz respeito às *previas partidárias*⁵⁵⁵ como interessante movimento de consolidação de candidaturas, especialmente majoritárias. Se no caso das convenções partidárias, há um ou outro marco legal, cabendo sobretudo regulamentação pelos próprios partidos, por meio de seus estatutos, ainda mais se encontram as prévias, situadas como evento oficioso e ainda pouco usual. Tal viria para trazer mais legitimidade democrática às decisões de candidaturas partidárias em um maior período de tempo, como ocorrem, *e.g.*, nas eleições presidenciais estadunidenses. De toda forma, tal assunto cabe mais à ciência política que ao direito, e sobretudo à construção, pelos partidos políticos, de uma práxis nesse determinado sentido.

A respeito do *registro das candidaturas*, há pertinentes marcos legais para sublinharmos. O momento do registro das candidaturas é aquele que, nas palavras de COSTA⁵⁵⁶, se configura como pressuposto legal e faz nascer a elegibilidade e concretizar a candidatura.

Poderão os partidos registrar candidatos proporcionais (para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), até 150% do número de lugares a preencher⁵⁵⁷; ou no caso de formadas coligações, independente do número de partidos integrantes, em até 200% (⁵⁵⁸), anotada uma única exceção⁵⁵⁹.

Deverá ser respeitado, em todos os casos, a proporção de ao menos 30% e no máximo 70% das vagas das candidaturas para candidaturas de cada sexo⁵⁶⁰; ainda, os partidos ou coligações deverão solicitar o registro de todos os seus candidatos à justiça eleitoral até às

⁵⁵³ Cfr., dentre outros, GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. Rev., atualiz. e amp. São Paulo: Atlas, 2012, p. 229.

⁵⁵⁴ Cfr. artigo 8º da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁵⁵⁵ Sobre esse tema, já se pronunciou o TSE: cfr. Consulta nº. 1376, *DJE* de 01-9-2009; e Ac. nº. 20.816, de 19-6-2001.

⁵⁵⁶ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 68.

⁵⁵⁷ Cfr. artigo 10, *caput*, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁵⁵⁸ *Vide* artigo 10, § 1º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁵⁵⁹ Preceitua a lei eleitoral que, nos casos das *unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento* (artigo 10, § 2º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997).

⁵⁶⁰ Cfr. artigo 10, § 3º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

dezenove horas do dia 5 de julho dos anos em que se realizarem as eleições ⁵⁶¹.

Recebidos os pedidos de registro de candidatura, deverá o juiz eleitoral aferir as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade; e, após período de diligências, deverá ser decidido o mérito em três dias, cabendo recurso ao TRE e ao TSE, em três e três dias, no caso de ação de impugnação de mandato eletivo, como estudaremos mais adiante.

Quanto à *organização das seções eleitorais*, tal se dá em algumas ações preparatórias para o dia D das eleições – entre as providências, pode-se mencionar a preparação dos sistemas de informática e das urnas eletrônicas, inclusive de reservas para o caso de troca por eventuais defeitos; da fixação dos locais de votações das seções eleitorais; da provisão de materiais, como mesas receptoras de votos, a folha de assinaturas, as cédulas de justificativa eleitoral e até mesmo as tradicionais cédulas de papel, a serem utilizadas em casos excepcionalíssimos,

Os locais de votação devem ser escolhidos pela justiça eleitoral de forma a recair sempre em edificações públicas, a não ser em casos excepcionais ⁵⁶², e que serão sede temporária das seções eleitorais, que não terão mais de 400 eleitores nem menos de 50 (⁵⁶³), correspondentes às mesas de votos ⁵⁶⁴, que serão dirigidos por dois mesários, dois secretários e um suplente, nomeados pelo juiz eleitoral sessenta dias antes da eleição ⁵⁶⁵. Ainda, estabelece a lei eleitoral que poderão os partidos políticos indicar o nome de até dois fiscais para fiscalizar cada seções eleitorais perante as mesas receptoras ⁵⁶⁶.

As eleições ocorrem, no Brasil, sempre no primeiro domingo de outubro, e das 8h às 17h, horário em que se encerram as atividades e passam-se aos procedimentos de recolhimento das urnas e do balanço dos resultados para apuração.

Antes disso, vale uma pertinente nota – o Brasil utiliza, com vanguarda, desde 1996, o sistema de urnas eletrônicas, de alta confiabilidade e segurança contra fraudes. Se não bastasse o avanço neste tipo de sistema de votação, que, se comparado ao sistema de cédulas de papel e contagem manual de votos, é significativamente mais avançado, está em processo de testes e implantação as urnas biométricas, que identificam o eleitor pela impressão digital.

Quanto à apuração, impera ressaltar que, no Brasil, a própria urna eletrônica já última e contabiliza a quantidade de votos que cada seção eleitoral obteve. Compete ao presidente da mesa expedir o boletim de urna; uma vez reunidos os dados de todas as seções eleitorais, os votos são então contabilizados automaticamente pela justiça eleitoral, inclusive com possibilidade de qualquer cidadão conferir simultaneamente, pela internet, os resultados parciais, que não demoram mais que algumas horas para que 100% das urnas sejam apuradas.

⁵⁶¹ Vide artigo 11, *caput*, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁵⁶² 135, § 2º, do CE.

⁵⁶³ Artigo 117, do CE.

⁵⁶⁴ 119 do CE.

⁵⁶⁵ 120 do CE.

⁵⁶⁶ 131 do CE.

Tanto nas eleições majoritárias quanto nas proporcionais, cada uma segunda o seu próprio sistema eleitoral, os vencedores são assim proclamados pela justiça eleitoral – nas eleições presidenciais, pelo TSE; nas eleições federais e estaduais, pelos TREs; e, nas municipais, pelo juiz de direito presidente da Junta Eleitoral.

Por fim, passa-se ao último procedimento eleitoral, a saber, a *diplomação*. Nesta fase, os eleitos, bem como os suplentes⁵⁶⁷, são “oficialmente credenciados e habilitados” (GOMES⁵⁶⁸), com sessão a ser realizada na sede da junta eleitoral, em nada impedindo, contudo, que este seja realizado em ato próprio noutro ambiente. No diploma deverão constar, segundo requisitos legais, o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, o cargo para o qual foi eleito ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal⁵⁶⁹. Quanto aos atos de posse e exercício dos respectivos cargos, estes já compreendem estudo concernente ao direito constitucional e administrativo.

Por fim, faz-se aqui um última nota – o artigo 16 da Constituição Federal de 1988 preceitua que “*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*”. O presente dispositivo trata do princípio da anterioridade eleitoral, que disciplina qualquer mudança relativa à alteração do *processo eleitoral* no Brasil.

Muito se tem discutido, na jurisprudência e na doutrina, acerca do significado de processo eleitoral, relativo a presente regra do *princípio da anterioridade eleitoral*. Sobre ele, percebe-se, como teleologia, a igualdade de participação no pleito, como garantia fundamental de se assegurar o sistema de mudanças bruscas que inviabilizem a preparação e as estratégias de campanha, sem que sejam mutilados procedimentos eleitorais importantes, e o resguarde a legislações casuísticas beneficiadoras de uma maioria política que esteja, naquele momento, no poder político. Sobre a conceituação do processo eleitoral, segundo a constituição, o Supremo Tribunal Federal bem já se pronunciou a esse respeito⁵⁷⁰.

⁵⁶⁷ Cfr. artigo 215 da Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

⁵⁶⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. Rev., atualiz. e amp. São Paulo: Atlas, 2012, p. 455.

⁵⁶⁹ Vide artigo 215, parágrafo único, da Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

⁵⁷⁰ O Supremo Tribunal Federal bem já se pronunciou sobre a questão, de forma a limitar a conceituação do termo, *in verbis*: “A norma consubstanciada no art. 16 da CR, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes. **O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes.** Magistério da doutrina (José Afonso da Silva e Antonio Tito Costa). A Resolução TSE 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo STF, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual

PORTUGAL

No estudo do modelo lusitano, aprovemos por seguir a didática do emérito professor lusitano JORGE MIRANDA ⁵⁷¹, e que aponta, basicamente, sete procedimentos que integram o *processo eleitoral* naquele país; a saber, a *distribuição dos mandatos por círculos eleitorais*; a *marcação das eleições*; a *propositura das candidaturas*; a *constituição das assembleias e seções de voto*; a *votação*; a *apuração*; e a *proclamação dos resultados*.

Estabelece a Lei Eleitoral para a Assembleia da República ⁵⁷² que a *Comissão Nacional de Eleições* (CNE) fará publicar no Diário da República, 1ª série, entre os 60 e os 55 dias anteriores à data marcada para a realização das eleições, um mapa com o número de deputados e a sua *distribuição pelos círculos* (artigo 13º, nº. 4), e levando-se em conta o número de eleitores do último balanço de recenseamento eleitoral naquele país (artigo 13º, nº. 6) ⁵⁷³.

Relativamente à *marcação das eleições*, há uma série de preceitos constitucionais e legais, com vistas a garantir os princípios da periodicidade e da renovação, bem como do equilíbrio dos órgãos de poder ⁵⁷⁴, como veremos a seguir.

A data estipulada para as eleições para Presidente da República deve se dar nos sessenta dias anteriores ao término do mandato de seu antecessor ou nos sessenta dias contados da vagatura do cargo (artigo 125º, nº. 1, da CRP); ou nos dez dias posteriores ao final do período aí estabelecido, sendo o mandato do Presidente cessante automaticamente prolongado pelo período necessário (artigo 125º, nº. 3), já que a Constituição não permite a simultaneidade da eleições presidenciais e legislativas (artigo 125º, nº. 2); deverá, ainda, ser respeitada a antecedência mínima de 80 dias (artigo 11º, nº. 1, do Decreto-Lei nº. 319-A/76).

competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório. (g.n.)" (ADI 3.345, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 25-8-2005, Plenário, *DJE* de 20-8-2010).

⁵⁷¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 262 e ss.

⁵⁷² Lei nº. 14/79, de 16 de Maio.

⁵⁷³ Segundo censo das últimas eleições legislativas de 2011, assim se distribuíram os mandatos por círculos eleitorais : *Aveiro* (16); *Beja* (3); *Braga* (19); *Bragança* (3); *Castelo Branco* (4); *Coimbra* (9); *Évora* (3); *Faro* (9); *Guarda* (4); *Leiria* (10); *Lisboa* (47); *Portalegre* (2); *Porto* (39); *Santarém* (10); *Setúbal* (17); *Viana do Castelo* (6); *Vila Real* (5); *Viseu* (9); *Açores* (5); *Madeira* (6); *Cidadãos portugueses residentes na Europa* (2); e *cidadãos portugueses residentes fora da Europa* (2). No total, foram eleitos 230 Deputados.

⁵⁷⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 266 e ss.

Já nas eleições para a Assembleia da República, estas devem se dar entre os dias 15 de Setembro e 15 de Outubro do ano correspondente ao término da legislatura (artigo 19º, nº. 2 da lei nº. 14/79); na hipóteses de dissolução, deve ser obedecido o preceito de realização das eleições nos sessenta dias seguintes (artigo 113º, nº. 6 da CRP).

Por fim, três detalhes que valem nota:

- a) compete ao Presidente da República a marcação das eleições (artigo 133º, alínea “b”, da CRP);
- b) as eleições deverão realizar-se num só dia (artigo 133º, alínea “b”) e num domingo ou feriado nacional (artigo 20º, da Lei nº 14/79); e
- c) não poderão ser marcadas eleições quando de estado de sítio ou estado de emergência em território nacional, já que nesses casos há quebra de normalidade constitucional, com potencialidade de afetar o livre exercício dos direitos de cidadania ⁵⁷⁵.

Quanto à *propositura das candidaturas*, esta é precedida pela decisão das candidaturas, assim como pela definição da ordem e outros procedimentos que integram mais essa fase. Quanto a elas, vale ressaltar que pouco discorre a Constituição e as leis, deixando à liberdade dos próprios particulares e partidos políticos a sua organização, muito pelo princípio da gestão democrática e da participação (JORGE MIRANDA ⁵⁷⁶).

A apresentação das candidaturas, todavia, está sujeita aos prazos legais: até 40 dias antes das eleições, para a Assembleia da República (artigo 23º, nº. 2, da Lei 14/79); e 30 dias para as eleições para Presidente da República (artigo 14º do Decreto-Lei nº. 319-A/76).

Para as eleições parlamentares nacionais, deverão ser obedecidas, pelos partidos, ainda, a apresentação das candidaturas; a decisão a respeito de eventuais coligações; a assinatura de declaração de candidaturas pelos candidatos e cumpridas exigências formais; a publicação das listas; e averiguação dos processos pelo juiz eleitoral; e a publicação das decisões e sorteio das listas para os boletins de voto (artigos 24º a 31º da lei nº. 14/79). No caso das eleições para Presidente da República, as candidaturas deverão ser apresentadas perante o Tribunal Constitucional (artigo 23º, nº. 2, da Lei 28/82, de 15 de Novembro).

Relativamente à *constituição das assembleias e seções de voto*, importa anotar que:

- a) cada freguesia corresponde uma assembleia de voto;
- b) as assembleias de voto das freguesias com um número de eleitores sensivelmente superior a 1000 deverão ser divididas em seções de voto;
- c) até ao 35º dia anterior ao dia da eleição, o presidente da Câmara Municipal

⁵⁷⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 266.

⁵⁷⁶ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 267.

determinará os desdobramentos previstos no ponto anterior; e
d) da decisão referida anteriormente cabe recurso (artigo 40º, nº. 1 a 4 da Lei nº. 14/79 e artigo 31º, nº. 1 a 4 do Decreto-Lei nº. 319-A/76).

Quanto à *votação*, as assembleias de voto reúnem-se no dia marcado para as tais eleições às 8 horas da manhã, em todo o território nacional, devendo reunir-se em edifícios públicos, de preferência escolas, sedes de municípios ou juntas de freguesia que ofereçam as indispensáveis condições de capacidade, segurança e acesso (artigo)⁵⁷⁷.

Vale notar que são constituídas assembleias de voto no estrangeiro, usualmente em repartições diplomáticas (artigo 33º-A, do Decreto-Lei nº. 319-A/76 e artigos 79º-A, nº. 2 e 172º da Lei nº. 14/79); que é permitido, em algumas circunstâncias o voto antecipado (artigos 79º-A e seguintes da Lei nº. 14/79 e artigos 70º-A e seguintes do Decreto-Lei nº. 319-A/76).

Ainda, ensina JORGE MIRANDA⁵⁷⁸ que alguns princípios devem ser observados, tanto na votação quanto na apuração dos votos, tais como a *publicidade e transparência*; a *continuidade de operações das mesas*; a *liberdade e segurança* dos eleitores; a *paz cívica* e a *fiscalização* pelos delegados das candidaturas.

Relativamente à *apuração*, essa se faz logo após finalizada a votação na própria assembleia de votos, sob ordem do presidente da assembleia, pelos seus respectivos servidores, que fazem a contagem e contraprova dos votos, sujeita a exame pelos delegados presentes; tudo posto em ata pelo secretário da assembleia e enviado à apuração geral dos votos dos círculos eleitorais (artigos 100º e seguintes da Lei 14/79 e artigos 90º e seguintes do Decreto-Lei nº. 319-A/76).

Após a apuração geral dos votos dos círculos eleitorais, *proclamam-se os resultados*, pelo presidente da assembleia geral, e, em seguida, publicados por meio de edital afixado à porta dos edifícios, lavradas as respectivas atas; tudo extensamente regulado pelas Leis Eleitorais para a Assembleia da República (artigos Lei nº. 14/79) e para Presidente da República (Decreto-Lei nº. 319-A/76).

O resultado final deve ser publicado oficialmente no *Diário da República* (artigo 119º, nº. 1, alínea “i”, da Constituição), obedecendo ao sacrossanto princípio da publicidade.

⁵⁷⁷ Estabelece a lei eleitoral, ainda, que “*na falta de edifícios públicos em condições aceitáveis, recorrer-se-á a edifício particular requisitado para o efeito*” (artigo 42º, nº. 1 da Lei nº. 14/79 e artigo 33º, nº. 1 do Decreto-Lei 319-A/76).

⁵⁷⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 270-271.

REINO UNIDO

Assim como em alguns sistemas eleitorais globo afora, a modelo britânico não apresenta uma sistematicidade de temas que formem o que neste trabalho denominamos de *processo eleitoral*. Entretanto, para fins didáticos, elencamos e agrupamos alguns temas interessantes que encaixam-se perfeitamente dentro da sistematicidade do capítulo; entre eles, faremos referência ao ‘timing’ das eleições gerais; a dissolução do parlamento e convocação de eleições parlamentares; a escolha dos candidatos pelos partidos políticos; a votação, inclusive aquela feita à distância; a contagem dos votos; a declaração dos vencedores e uma miscelânea de acontecimentos pós-declaração dos vitoriosos ⁵⁷⁹.

Como já é sabido, a legislatura do *Parliament* tem prazo máximo de vida de cinco anos ⁵⁸⁰; após este tempo, extinguir-se-á a legislatura parlamentar e proceder-se-á à convocação de novas eleições gerais (*general elections*) parlamentar. Na prática, entretanto, uma legislatura dura em torno de três a quatro anos ⁵⁸¹ – isso porque o segundo fator determinante para o fim de uma legislatura, a saber, a dissolução do Parlamento, por vezes ocorre. Em ambas as situações, convocar-se-ão novas eleições gerais para uma nova escolha dos representantes do povo no parlamento e a composição do novo Governo.

O responsável pelo controle do *timing* e, conseqüentemente, da marcação da data das novas eleições, na prática, é o Primeiro-Ministro (*Prime Minister*) ⁵⁸²; caso o termo de cinco anos expire automaticamente, caberá ao Primeiro Ministro indicar uma data que seja politicamente conveniente ⁵⁸³. A competência de determinação do *timing* das eleições, na verdade, é prerrogativa da Coroa britânica, que é quem tem a investidura legal de dissolução e reunião do *Parliament* ⁵⁸⁴. Segundo o professor inglês BLACKBURN ⁵⁸⁵, tal competência não é derivada de qualquer regra constitucional ou parlamentar, mas simplesmente do reconhecimento judicial da Coroa nos muitos séculos passados.

Uma vez definida a data, pelo Primeiro-Ministro, para a marcação das eleições, esta será anunciada para o mundo por meio de uma nota à imprensa pela equipe do Primeiro-Ministro ⁵⁸⁶ na *10 Downing Street*, em Londres. Na nota, constará formalmente que o

⁵⁷⁹ Acerca desta expressão (*miscellaneous functions after declaration of results*), vide PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Binder 1, Issue 29, p. 18-11.

⁵⁸⁰ Cfr. o *Parliament Act 1911* e o *Septennial Act 1715*.

⁵⁸¹ Vide BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 83. Cfr., ainda, BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 21-23.

⁵⁸² BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 349; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 23.

⁵⁸³ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 349. Cfr., ainda, BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 23-28. Nestes casos, a conveniência e oportunidade do Primeiro-Ministro vão desde as tendências macroeconômicas até a resolução de quesitos internacionais que possam influenciar as eleições neste ou naquele momento.

⁵⁸⁴ BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 18.

⁵⁸⁵ BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 18.

⁵⁸⁶ BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995, p. 33.

Primeiro-Ministro requisitou à Sua Majestade que, graciosamente, proclame a dissolução do Parlamento e concorde com a marcação de novas eleições. Após, as datas de dissolução do *Parliament*, marcação do dia das eleições gerais, o primeiro dia da nova legislatura parlamentar e do *State Opening*, são agendadas oficialmente ⁵⁸⁷, dando, assim, o pontapé inicial do pleito eleitoral no Reino Unido ⁵⁸⁸.

Logo após as cerimônias legais e tradicionais para dissolução do Parlamento, marcação das novas eleições gerais e datas para posse e exercício da nova legislatura parlamentar, caberá aos partidos políticos definirem seus candidatos, que representarão os 650 distritos eleitorais (*constituencies*). Claro, competirá aos próprios partidos políticos, dentro de suas regras específicas e discricionariedade política determinar quais são aqueles melhores candidatos para representarem, também, o seu partido no pleito eleitoral. Contudo, ressalte-se, não poderá haver discriminação, especialmente relativa ao gênero, servindo aos partidos as regras estabelecidas no *Sex Discrimination Act 1975* (⁵⁸⁹), de forma a reduzir as desigualdades entre candidatos homens e mulheres em todas as eleições disputadas no Reino Unido ⁵⁹⁰.

Quanto à votação, a legislação britânica confere o poder de que os registros eleitorais usem salas de escolas para o fim de recepcionarem as seções de votos ⁵⁹¹. Pelo sistema britânico, permite-se que sejam utilizadas três modalidades de votos, a saber, o voto pessoal (*vote in person*), o voto por correio (*vote by post*), e o voto por procuração (*vote by proxy*). A votação pessoal é a mais comum, e nesta o cidadão deverá proceder à sua seção eleitoral (*polling station*) no dia previamente agendado para ocorrerem as eleições gerais parlamentares, regulamentadas sobretudo pelo *Representation of the People Act 2000*, que trouxe modificações, especialmente quanto aos votos não-presenciais.

Afora o método “tradicional”, o sistema britânico confere duas possibilidades do voto não-presencial (*absent voting*) que, nos dizeres de BARNETT ⁵⁹², veio para gerar mais flexibilidade às regras do sistema e encorajar mais pessoas a votar. Na votação postal ou pelo correio (*vote by postal*), é necessário que o eleitor tenha se registrado previamente como tal no registro eleitoral, seja para um período indefinido, seja por um período definido ou para uma eleição específica ⁵⁹³ ⁵⁹⁴. Já no voto por procuração (*vote by proxy*), a legislação britânica autoriza tal modalidade para um rol específico de cidadãos ⁵⁹⁵, desde que também previamente registrados para um período determinando, indeterminado ou para uma eleição específica.

⁵⁸⁷ BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin's Press, 1995, p. 33.

⁵⁸⁸ O procedimento legal para dissolução do Parlamento e convocação de novas eleições gerais, vem, todavia, com ato de proclamação real, assinado pela Rainha em reunião com o *Privy Council*; in BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin's Press, 1995, p. 37.

⁵⁸⁹ Ver, ainda, o *Representation of the People Act 1983*, ss191, 203 e 204.

⁵⁹⁰ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 7.42.

⁵⁹¹ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 33, p. 17.1

⁵⁹² BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 353.

⁵⁹³ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 14-2.

⁵⁹⁴ Cfr. *Representation of the People Act 2000*, Schedule 4, para 2(2) e 2(3).

⁵⁹⁵ *Representation of the People Act 2000*, Schedule 4, para 3(2).

Duas situações comuns de elegibilidade para esse tipo de votação se dão para os ditos *service voters*⁵⁹⁶; ou na situação de cegos ou com outro tipo de incapacidade física⁵⁹⁷, que por motivos razoáveis, não se pode esperar que possam ir às seções eleitorais.

Outra particularidade do modelo britânico diz respeito à contagem dos votos (*counting*), que é realizada sempre em salas ou ambientes de tamanho amplo para acomodar, sem tumultos ou superlotações, todas as pessoas responsáveis pela contagem dos votos⁵⁹⁸. Entretanto, não se tem o mesmo poder de requerer escolas, como se tem em relação às votações. Os detalhes de arranjo de estrutura, tais como mesas, cadeiras e cartões de admissão, além de pessoal, caberá ao *returning officer*, que também são os responsáveis pela segurança e abertura das urnas, bem como pelo *staff* que faz a contagem propriamente dita. Na localidade, só serão permitidas as presenças do *returning officer*, de seus assessores de escritórios, dos candidatos e um acompanhante para cada um, dos agentes eleitorais (*election agents*), além dos agentes contabilizadores dos votos (*counting agents*).

Caso algum candidato ou representante de qualquer partido político acredite que a contagem de votos foi feita erroneamente, e o *returning officer* não quiser fazer uma recontagem (*re-count*), o remédio jurídico para tanto será o desafio do resultado das eleições, naquele distrito, via uma petição eleitoral (*election petition*)⁵⁹⁹, que seguirá os trâmites legais; todavia, vale anotar, a lei britânica trabalha com a hipótese de que caso o requerente esteja errado, sobre ele incorrerão os custos da recontagem⁶⁰⁰.

A declaração dos resultados das eleições parlamentares vem pelo *returning officer*, que acerta que as eleições foram ganhas pelo candidato que obteve, pelo resultado nas urnas (contestadas ou não), a maioria dos votos naquele distrito eleitoral; e poderá fazê-lo por meio de uma nota pública, em que informa o resultado, o vencedor e a quantidade de votos que cada candidato obteve, além do número de votos inválidos⁶⁰¹.

Após a declaração dos resultados das urnas, uma miscelânea de acontecimentos – nas palavras de PRICE⁶⁰² – tomam conta dos trâmites eleitorais. Entre eles, encontram-se detalhes, tais como o retorno dos resultados eleitorais para a Coroa (*return of writ*), endossado pelo *returning officer*; a devolução do depósito caução que os candidatos ou partidos políticos fazem em função das candidaturas lançadas (*forfeiture of deposit*), à data da nomeação, como estabelecido pela regra 9 do *Parliamentary elections rules*; a organização de envelopes de documentação, em que serão guardadas as cédulas, separando-as entre os válidos, além daqueles inválidos; e que deverão ser devidamente arquivadas por um ano, e logo após, em

⁵⁹⁶ *Representation of the People Act 2000, Schedule 4, para 2(3)(a)*.

⁵⁹⁷ *Representation of the People Act 2000, Schedule 4, para 2(3)(b)*.

⁵⁹⁸ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 33, p. 17-1.

⁵⁹⁹ PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 17-30.

⁶⁰⁰ *Representation of the People Act 1983, Section 154(1)*.

⁶⁰¹ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 50(1)(c)*.

⁶⁰² PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 30, p. 18-11.

regra ⁶⁰³, serem destruídos ⁶⁰⁴.

⁶⁰³ A não ser por ordem da Câmara dos Comuns ou da *High Court*.

⁶⁰⁴ Ver *rule 57(1)* do *parliamentary elections rules*.

V.7 – FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A questão do *financiamento das campanhas eleitorais* ⁶⁰⁵, bem como, conseqüentemente, dos partidos políticos e candidatos, constitui tópico essencial ao estudo do direito eleitoral em qualquer sistema do mundo; por arrastamento, também vincula-se a *prestação de contas* desses mesmos atores políticos em relação aos gastos que receberam relativamente aos recursos provenientes de tais atividades políticas.

As campanhas eleitorais têm tomado gigantesca pertinência, nos dias atuais, porquanto a linha entre a regular propagação das ideias políticas, inclusive em épocas de pleitos eleitorais, saudável e mesmo necessária à construção de uma sociedade mais justa e politicamente ativa, é por demasiada tênue em relação ao abuso do poder econômico das corporações sobre os negócios políticos.

Isso porque o poder econômico e corporativo sobre o sistema político-eleitoral pode vir em choque a um dos princípios fundamentais do direito eleitoral, a saber, o *princípio da liberdade de escolha* ou *liberdade do voto* ⁶⁰⁶ como pressuposto do regime democrático representativo ⁶⁰⁷. Liberdade esta de caráter *positivo*, cunhado, v.g., pelas ideias de ROUSSEAU ⁶⁰⁸, como ideal de autodeterminação e como direito que tem o cidadão de tomar suas próprias decisões sem que elas possam ser determinadas pela vontade de terceiros (LIMA

⁶⁰⁵ A esse respeito, cfr., entre tantos, LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008; SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2008; RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público *versus* privado). **Reforma política no Brasil**. Leonardo Avritzer/Fátima Anastasia (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 77-81; CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. Barueri: Manole, 2004; CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais *in* **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Out-Dez 2002, p. 215 e ss.; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 242 e ss.; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 839 e ss.; GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2011, p 318 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 279 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 183 e ss.; RODRIGUES, Ilda Carvalho. O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais *in* **Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais**. Num. 11. Jan. 2007, Lisboa, p. 59-92; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 357-360; CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 617-623; OLIVER, Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003; PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 7-19; WATT, Bob. **UK Election Law – a critical examination**. London: Glass House Press, 2006; EWING, K.D. **The Cost of Democracy**. Oxford, Hart Publishing, 2007.

⁶⁰⁶ Pode-se conferir mais detalhes acerca do *princípio da liberdade do voto*, já tratado por nós neste trabalho no ponto III.4.2.

⁶⁰⁷ V. LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 25.

⁶⁰⁸ ROUSSEAU, Jean Jaques. **O contrato social**. Trad. Antônio de Padua Dadesi. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 37.

Dessarte, a plena e ampla liberdade de um cidadão escolher em quem irá votar – não somente quanto a partidos políticos ou candidatos específicos, mas quanto a ideologias e propostas de governo ou de atuação parlamentar, e de forma a evitar qualquer coação, moral ou programática, expressa ou moralmente tácita, é base fundamental para o exercício regular da democracia representativa moderna.

O poder das corporações, do sistema financeiro e do dinheiro em si se torna cada vez mais potente em uma sociedade mais capitalista, e é inegável o interesse destas no sistema eleitoral, e conseqüentemente político, que gerencia orçamentos bilionários com ainda pouca auditoria e fiscalização, maneja milhares de licitações e contratos milionários todos os dias e decide em última instância os rumos da macroeconomia e do Estado em si.

Ainda, a perseguição de um processo equilibrado na conjugação dessas duas forças contribui para a manutenção de outro princípio importantíssimo do direito eleitoral – vale dizer, do *princípio da igualdade* ou da *isonomia* – não da igualdade dos votantes ou do peso entre os votos, mas na isonomia entre candidatos, na medida em que, doutra forma, diferentes cidadãos que concorram a um mesmo cargo público sejam vistos diferentemente pelo grande público, não pelo aspecto programático que estes venham a apresentar, mas pela diferença de recursos financeiros aplicados por um em detrimento de menos recursos das outras candidaturas.

Nos sábios ensinamentos de LIMA ⁶¹¹, o abuso do poder econômico, no contexto eleitoral, representa a extrapolação do direito de uso de recursos financeiros, próprios ou de terceiros, por parte de partidos políticos ou de candidatos, com a finalidade de *desequilibrar* a disputa pelos cargos políticos em jogo, de modo que as escolhas sejam tomadas pelo eleitorado, “não como conseqüência da superioridade intelectual dos eleitos, ou qualquer outro atributo racionalmente observado, mas como conseqüência direta da superioridade econômica dos eleitos ou de quem os apoia” ⁶¹².

Claro, não há como separar diametralmente as duas faces na argumentação em disputa, a saber, o *pleito eleitoral* e o *sistema financeiro*; aquela tem e sempre terá custos em dinheiro, sejam eles pagos pelo Estado ou por particulares, e este sempre terá interesses na esfera política, o que não é necessariamente errado e mesmo impossível de controlar. O que se deve, noutro lado, é buscar a garantia de um equilíbrio entre essas duas forças, com vistas a impedir, nas palavras de GOMES ⁶¹³, “que a riqueza dos mais abastados interfira de forma decisiva no

⁶⁰⁹ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 29.

⁶¹⁰ A esse respeito, cfr. BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 4ª ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

⁶¹¹ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 41.

⁶¹² *Vide* LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 41.

⁶¹³ GOMES, José LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**.

resultado das eleições”

Outrossim, o que se pode fazer, e aqui merece destaque, diz respeito a forma como os sistemas político-eleitorais tratam das relações entre *financiamento de campanha lícitos e ilícitos*, como o Estado interfere diretamente nessa questão (*financiamento público, privado ou misto*), quais regras se aplicam aos partidos e aos candidatos, como se dá a prestação de contas relativas aos recursos utilizados nas eleições políticas e quais são as punições para quem desobedece tais preceitos.

BRASIL

Muito embora a relação de uma sistemática jurídico-eleitoral vinha, no Brasil, desde os primórdios da primeira Constituição de 1824, com algumas poucas regras, legislações doutrina e práxis mais ou menos elaboradas, a questão da tutela do financiamento de campanhas só teve início de fato com o Código Eleitoral de 1950 (⁶¹⁴), posteriormente alterado pelo novo Código Eleitoral de 1965 ⁶¹⁵, ainda em vigor no Brasil, e que dispõe, dentre outras, sobre o abuso do poder econômico e de autoridade.

No período pós-redemocratização, o tema passou a ser mais abordado e tutelado juridicamente. À Constituição Federal de 1988 aprovou manter a inelegibilidade por abuso do poder econômico (artigo 14, § 9º) e inovou trazendo novos procedimentos de impugnação do mandato eletivo perante a Justiça Eleitoral, quando houver provas nesse tipo de atividade ilegal (artigo 14, § 10º).

No foro da legislação especial faz-se nota à Lei das Eleições ⁶¹⁶, que trata detalhadamente dos temas de *financiamento de campanhas* e de partidos políticos e da *prestação de contas* de campanha do direito eleitoral brasileiro.

Em termos práticos, preceitua a legislação brasileira que as despesas de campanha eleitoral ficam à cargo dos próprios candidatos ou partidos políticos, sendo financiados na forma da lei eleitoral ⁶¹⁷. Entretanto, o financiamento das campanhas eleitorais não é exclusivamente *privado*; isso porque o Poder Público também injeta dinheiro nas campanhas

2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 242.

⁶¹⁴ Lei 1164, de 24 de julho de 1950, que tratava do assunto no Capítulo V (“*Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos*”) do Título II (“*Dos partidos políticos*”).

⁶¹⁵ Lei Federal n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

⁶¹⁶ Lei Federal n. 9.504, de 30 setembro de 1997, que trata dos temas especificamente nos artigos 17 a 32 em “*Da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais*” e “*Da prestação de contas*”.

⁶¹⁷ Artigo 17 da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

eleitorais, tanto indiretamente por meio do *fundo partidário* – como já visto no ponto relativo aos partidos políticos – bem como, diretamente, em relação ao tempo de TV e rádio ⁶¹⁸, também custeado pelo Tesouro Nacional ⁶¹⁹. Assim, nota-se que o modelo adotado no Brasil atualmente, é o do financiamento *misto* de campanhas eleitorais – a saber – em parte público e em parte privado.

Há uma série de outros regramentos pertinentes ao financiamento das campanhas no Brasil: no período de registro das candidaturas, os postulantes, partidos e coligações, deverão informar à justiça eleitoral os limites de gastos pretendidos na campanha ⁶²⁰; os partidos deverão constituir comitês financeiros com a finalidade de receber doações e instituir gastos ⁶²¹, inclusive sendo obrigatório, aos candidatos e aos partidos abrir conta bancária específica às movimentações de campanha ⁶²².

Além disso, estabelece a lei eleitoral especial que o candidato é responsável – diretamente ou mediante pessoa por ele designada – pela gerência financeira de sua campanha, usando *recursos repassados pelo comitê*, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, *recursos próprios* ou *doações de pessoas físicas ou jurídicas* ⁶²³.

Vale dizer, o sistema brasileiro permite tanto a doação de pessoas físicas quanto a de pessoas jurídicas. Quanto à doação de pessoas físicas, podem ser doados recursos em dinheiro ou em valor estimável ⁶²⁴, nos limites de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição ⁶²⁵. Já no caso de doação com recursos do próprio candidato, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido na forma da lei ⁶²⁶.

Já quanto à doação de pessoas jurídicas, a legislação brasileira também permite ⁶²⁷, a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações ⁶²⁸, e limitadas a 2% do faturamento bruto do ano anterior às eleições ⁶²⁹.

Outras regras pertinentes ao financiamento de campanha no Brasil são, v.g., a obrigatoriedade de que todos os candidatos, partidos ou coligações sejam inscritos no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ; e que é vedado, tanto a partidos quanto candidatos, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, que proceda de:

⁶¹⁸ Ou, no léxico português, o *direito de antena*.

⁶¹⁹ No caso do horário gratuito de rádio e televisão, os custos não são deduzidos do Fundo Partidário – são valores que a União deixa de recolher em impostos. Tal renúncia fiscal, indiretamente, evidentemente também afeta o erário público.

⁶²⁰ Artigo 18 da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶²¹ Artigo 19 da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶²² Artigo 22 da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶²³ *Vide* artigo 20 da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶²⁴ Artigo 23, *caput*, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶²⁵ Artigo 23, inciso I, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶²⁶ Artigo 23, inciso II, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶²⁷ Artigo 81, *caput*, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶²⁸ Artigo 81, *caput*, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶²⁹ Artigo 81, § 1º, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

- i)* entidade ou governo estrangeiro;
- ii)* órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- iii)* concessionário ou permissionário de serviço público;
- iv)* entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- v)* entidade de utilidade pública;
- vi)* entidade de classe ou sindical;
- vii)* - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- viii)* entidades beneficentes e religiosas;
- ix)* entidades esportivas;
- x)* organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; e
- xi)* organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs ⁶³⁰.

Ademais, estabelece a lei eleitoral um rol de atividades tidas como gastos eleitorais, sujeitas a registro e a prestação de contas à justiça eleitoral, e observados os limites estabelecidos na lei, que são:

- i)* confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;
- ii)* propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;
- iii)* aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- iv)* despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;
- v)* correspondência e despesas postais;
- vi)* despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;
- vii)* remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
- viii)* montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
- ix)* a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;
- x)* produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
- xi)* realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
- xii)* aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;
- xiii)* custos com a criação e inclusão de sítios na internet;
- xiv)* multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral;
- xv)* produção de *jingles*, vinhetas e *slogans* para propaganda eleitoral ⁶³¹.

⁶³⁰ Cfr. artigo 24 da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶³¹ Cfr. artigo 26 da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Com tantas regras impostas pela lei eleitoral, os candidatos, partidos e coligações partidárias precisam observar todos os requisitos legais, prazos e imposições, e proceder à *prestação de contas* de campanha à justiça eleitoral, tanto em relação às doações recebidas, em dinheiro ou valor estimável, por meio de recibos eleitorais, quanto relativamente aos gastos de campanha, nos termos da lei.

Tal prestação de contas deverá se dar tanto parcialmente ⁶³², durante a campanha, quanto ao final desta, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições ⁶³³.

Uma vez recebidas as contas pela justiça eleitoral, esta verificará a regularidade das contas de campanha, e o veredicto poderá ser:

- a) pela *aprovação das contas*, quando estas estiverem regulares;
- b) pela *aprovação com ressalvas*, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade ⁶³⁴;
- c) pela *desaprovação*, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade; ou
- d) pela *não prestação*, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas, devendo a decisão de julgamento das contas ser publicada até oito dias antes da diplomação dos eleitos ⁶³⁵.

Pela lei eleitoral, da decisão que julgar as contas prestadas pelos candidatos e comitês financeiros caberá recurso ao órgão superior da Justiça Eleitoral, no prazo de três dias, a contar da publicação no Diário Oficial, bem como, no mesmo prazo, caberá recurso especial para o TSE, nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 4º do art. 121 da CRFB ⁶³⁶. Ainda, qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de quinze dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas da lei eleitoral, relativas à arrecadação e gastos de recursos ⁶³⁷.

Por fim, estabelece a lei uma série de *punições* aos candidatos, partidos ou coligações partidárias que não respeitem as normas impostas pela Lei 9.504/97, tanto relativamente às doações recebidas quanto a licitude e transparência dos gastos de campanha. Ressaltam-se, v.g. aquelas relativas à extrapolação dos valores gastos em campanha além do estimado à justiça eleitoral (artigo 18, § 2º) ⁶³⁸; à comprovação de captação ou utilização ilícita de

⁶³² Artigo 28, § 4º da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶³³ Artigo 29, inciso III da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶³⁴ Destaca a lei eleitoral que tanto *erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o seu resultado, não acarretarão a rejeição das contas, quanto que erros formais e materiais corrigidos também não autorizam a rejeição das contas e a cominação de sanção a candidato ou partido político* (vide artigo 30, §§ 2º e 2º-A da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997).

⁶³⁵ Artigo 30, §1º, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶³⁶ Vide artigo 30, §§ 5º e 6º, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶³⁷ Vide artigo 30-A, *caput*, da Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶³⁸ Conduta que sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

recursos (artigo 30-A, § 2º)⁶³⁹; ao uso de recursos financeiros não-provenientes da conta bancária de campanha (artigo 22, § 3º)⁶⁴⁰; ao recebimento de doação de campanha sem recibo eleitoral, formulário impresso ou eletrônico (artigo 23, § 3º)⁶⁴¹; ao não-cumprimento, pelos partidos políticos, das normas de arrecadação de recursos eleitorais de campanha e aplicação de recursos (artigo 25)⁶⁴²; à inobservância do prazo legal para encaminhamento da prestação de contas à justiça eleitoral (artigo 29, § 2º)⁶⁴³; e à extrapolação dos limites legais para doação de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais (artigo 81, § 2º)⁶⁴⁴.

PORTUGAL

Desde o advento da Constituição da República Portuguesa, em 1976, já se dispunha, neste, principiologicamente a respeito da “*transparência e fiscalização das contas eleitorais*” (artigo 113º, nº. 3, alínea “d”) como princípio geral das campanhas eleitorais; entretanto, somente em 1997, mediante a 4ª Revisão Constitucional, é que passou-se expressamente a prever que *os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros*, bem como de que a lei eleitoral estabelecerá *as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas* (artigo 51º, nº. 5 e 6)⁶⁴⁵. Atualmente, regulamenta a questão a Lei nº. 19/2003, de 20 de Junho.

O eminente jurista JORGE MIRANDA⁶⁴⁶ ensina que, quando o assunto se trata de financiamento de partidos e campanhas e da relação econômica v. política, devem ser resguardados a todo momento dois valores fundamentais, a saber:

⁶³⁹ Caso haja confirmada a ilegalidade, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já lhe tiver outorgado a diplomação.

⁶⁴⁰ A não-observância de tal preceito implica em desaprovação das contas da campanha; e comprovado o abuso do poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se este já houver sido outorgado.

⁶⁴¹ A conduta, se cometida, sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

⁶⁴² O partido que for enquadrado dentro de tais ilicitudes perderá o direito ao recebimento da quota do fundo partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos por abuso do poder econômico.

⁶⁴³ A inobservância de tal prazo implica o impedimento na diplomação dos eleitos, enquanto esta perdurar.

⁶⁴⁴ Irregularidade punida com o pagamento de multa, à pessoa jurídica em questão, no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

⁶⁴⁵ Acerca do processo histórico de construção do sistema de financiamento de partidos e campanhas eleitorais, cfr. o excelente trabalho de RODRIGUES, Ilda Carvalho. O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais *in* **Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais**. Num. 11. Jan. 2007, Lisboa, p. 59-92.

⁶⁴⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 188.

- a) o princípio da *igualdade* de oportunidades entre os partidos políticos, de sorte que estes venham a meios suficientes para proceder às suas atividades e verdadeiramente chegar aos cidadãos; e
- b) o princípio da *independência* dos partidos perante vontades e interesses de terceiros estranhos e inconvenientes ao interesse público; muito embora seja difícil e complexo delimitar concretamente tais valores (GOMES CANOTILHO⁶⁴⁷).

As regras pertinentes ao financiamento e prestação de contas eleitorais, em Portugal, segue uma lógica, pautadamente dividida em duas vertentes: aquelas concernentes ao financiamento e prestação de contas dos *partidos políticos* e das *campanhas eleitorais*. Por fim, valerá uma nota à entidade que faz a apreciação e fiscalização propriamente dita.

Relativamente ao *financiamento dos partidos políticos*, a Lei nº. 19/2003, de 20 de Junho consagra, no regime português, o sistema misto, uma vez que permite o recebimento de recursos de subvenções públicas e de receitas privadas (artigo 2º).

Podem ser consideradas como *receitas próprias* parcelas tais como quotas ou contribuições de filiados ou de seus representantes eleitos, os produtos de empréstimo, herança ou legado e mesmo aquelas que por direito tem, provenientes das subvenções públicas (artigo 3º).

Os partidos políticos, portanto, fazem *jus* a subvenções públicas, desde que concorrido a atos eleitorais e com representação na Assembleia da República (artigo 5º, nº. 1) ou que, não conseguindo representação, tenha obtido ao mínimo 50.000 votos nas eleições para a AR (artigo 5º, nº. 5); em todo caso, a subvenção se dá em duodécimos, e será partilhado tendo em vista na fração de 1/135 do salário mínimo nacional vigente por voto recebido na mais recente eleição à AR (artigo 5º, nº. 2, 3 e 4). As receitas de angariação de fundos, entretanto, não poderão exceder a anualmente e por partido o valor de 1.500 salários mínimos mensais nacionais (artigo 6º).

São proibidos os financiamentos, aos partidos políticos, de valores provenientes de doadores anônimos ou donativos e empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie de pessoas coletivas nacionais ou estrangeiras (artigo 8º).

Por fim, anota-se que os benefícios previstos no artigo anterior são suspensos nas seguintes situações:

- a) se o partido se abster de concorrer às eleições gerais;
- b) se as listas de candidatos apresentados pelo partido nessas eleições obtiverem um número de votos inferior a 50.000 votos, exceto se obtiver representação parlamentar; ou

⁶⁴⁷ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2011, p 319.

c) se o partido não cumprir a obrigação de apresentação de contas, nos termos da lei eleitoral (artigo 11º).

Ainda, deverão os partidos políticos seguir uma série de princípios, tais como o da publicidade de património e das contas (artigo 51º, n.º 6, da CRP); obrigatoriedade de despesas realizadas em cheque ou outros meios que permitam a identificação (artigo 9º da Lei n.º 19/2003); necessidade dos partidos políticos terem contabilidade organizada (artigo 12º); e, entre tantos, de haver órgãos internos aos partidos de fiscalização (artigo 13º).

Relativamente ao *financiamento das campanhas eleitorais*, a Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, também consagra o mesmo sistema misto de arrecadação, tanto para os partidos quanto para os candidatos a Presidente e aos grupos de cidadãos nas eleições locais.

Podem doar para as campanhas eleitorais, no modelo português:

- a) subvenções estatais;
- b) contribuições de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições para a Assembleia da República e para Presidente da República (bem como para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais e para as autarquias locais);
- c) donativos de pessoas singulares apoiantes das candidaturas à eleição para Presidente da República e apoiantes dos grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais;
- d) produtos de atividades de angariação de fundos para a campanha eleitoral (artigo 16º, n.º 1, alíneas “a” a “d”).

As subvenções públicas são concedidas aos partidos políticos que apresentem candidatos à Assembleia da República (bem como às Assembleias legislativas regionais, Parlamento Europeu e autarquias locais) e aos grupos de cidadãos que apresentem candidatos a Presidente da República, a depender do número de mandatos e da eleição que se concorra (artigo 17º)⁶⁴⁸. Ainda, a repartição da subvenção pública tem critérios, sendo dividida em 20% são igualmente distribuídos aos partidos e candidatos que preenchem os requisitos mínimos de candidatura 80% são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos (artigo 18º). A doação realizada, por consequente, por entidades coletivas fica proibida⁶⁴⁹.

As despesas eleitorais devem ser transparentes, discriminadas por categorias e devidamente comprovadas por documentação que lhe seja respectiva (artigo 19º); e há um limite legal às despesas que deve ser observado (artigo 20º).

Por fim, relativamente à prestação, apreciação e fiscalização das contas eleitorais, a legislação eleitoral previu a *Entidade de Contas e Financiamentos Políticos – ECFP* como

⁶⁴⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 280.

⁶⁴⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 280.

órgão auxiliar do Tribunal Constitucional para apreciar as contas eleitorais no sistema lusitano (artigo 23º e ss.). Regulamentada pela Lei nº. 2/2005, de 10 de Janeiro, a ECFP é órgão independente e tem a responsabilidade de, entre outras, instruir processos e apreciar contas eleitorais; fiscalizar a correspondência entre as despesas realizadas e as receitas apresentadas; e inclusive, de realizar inspeções e auditorias para averiguar legitimidade de atos, procedimentos e aspectos da gestão contábil e financeiras das campanhas eleitorais ⁶⁵⁰.

As contas de campanha deverão ser apresentadas para apreciação no prazo de 90 dias a partir da data da proclamação dos resultados perante o Tribunal Constitucional (artigo 27º), e a desaprovação das contas e irregularidades cometidas nestas pode gerar sanções de tais como penas de *prisão* (artigo 28º, nº. 2, 3 e 4); *coima* (artigo 29º, nº. 1 a 5; artigo 30º, nº. 1 a 4; artigo 31, nº. 1 e 2; e artigo 32º, nº. 1 e 2); *suspensão do pagamento de subvenções estatais aos partidos políticos* (artigo 29º, nº. 6 e artigo 32º, nº. 3); e competindo ao Tribunal Constitucional a aplicação das penalidades em processos *ex officio* ou por iniciativa da ECFP, do Ministério Público ou de qualquer cidadão eleitor (artigo 33º, nº. 1 e 2).

REINO UNIDO

A questão do financiamento de campanha, no Reino Unido, funciona como um binômio para a que possamos tornar a discussão didática. A primeira parte diz respeito ao financiamento dos partidos políticos para suas atividades regulares; a segunda, acerca do financiamento das campanhas eleitorais propriamente ditas, tanto em relação aos partidos políticos quanto aos candidatos.

A primeira referência que se faz é que, no Reino Unido, não há um sistema que privilegie um financiamento público aos partidos políticos como um todo, representados no Parlamento, e definitivamente não há um financiamento aos partidos políticos para que gastem com campanhas eleitorais.

Há, dessarte, um repasse público aos partidos políticos para a atividade parlamentar ⁶⁵¹ e pesquisa. Tais verbas, denominadas de *Short Money* e *Cranborne Money* são pagas aos partidos de oposição, tanto na Câmara dos Comuns quanto na Câmara dos Lordes, respectivamente, e com intuito de presteza inerente à atividade parlamentar; quanto à primeira, é repassada esta proporcionalmente ao número de cadeiras conquistadas pelos partidos de

⁶⁵⁰ RODRIGUES, Ilda Carvalho. O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais *in* **Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais**. Num. 11. Jan. 2007, Lisboa, p. 89.

⁶⁵¹ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 357.

oposição na última eleição geral ⁶⁵².

Ainda, pode-se fazer referência ao financiamento indireto que faz o Estado quando permite que os candidatos e partidos façam o uso de distribuições de cartas e envios de material de campanha a todos os eleitores registrados naquele distrito, pelos correios, sem que lhes seja atribuído qualquer ônus financeiro.

Relativamente às finanças especificadas às eleições, os partidos políticos no Reino Unido precisam depender do suporte de sua membresia, das empresas, dos sindicatos e grupos de pressão, por conta da regra que vigora naquele país, vale dizer, que não há financiamento público direto às campanhas eleitorais. Por tanto, de alguns anos pra cá, levantaram-se inúmeras vozes que tem percebido o quanto o sistema político-eleitoral britânico encontra-se comprometido, porquanto, nos dizeres de BARNETT ⁶⁵³, grandes quantias de dinheiro foram sendo investidas a partidos políticos por pessoas conhecidas e desconhecidas, levando a percepção de que uma eleição pode ser afetada pelo tanto que se gasta e por quão rica sejam as organizações ou indivíduos que podem influenciar as políticas públicas naquele Estado.

Talvez por isso, o sistema britânico tem sido constantemente alterado, e atualmente não permite a doação por doadores indefiníveis (*unidentifiable*) ou não-permitidos (*impermissible*) por lei, mas tão somente por aqueles legitimados (*permissible donors*), a saber:

- a) os cidadãos registrados no registro eleitoral (*electoral register*);
- b) as empresas registradas de acordo com a *Companies Act 1985*, e incorporadas em território britânico ou em outro Estado membro, e que tenham negócios no Reino Unido;
- c) os partidos políticos devidamente registrados;
- d) os sindicatos, de acordo com a *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992*;
- e) as denominadas *buildings societies*, que são espécies de entidades financeiras de controle e organização mútua de seus participantes, segundo o *Buildings Societies Act 1986*;
- f) as sociedades de responsabilidade limitada (*limited liability partnership*), segundo o *Limited Liability Partnership Act 2000*;
- g) as denominadas *friendly societies*, organização de cooperação mútua, benevolente e fraterna, de acordo com a *Friendly Societies Act 1974*;
- h) ou quaisquer associação (*unincorporated association*) não descrita nas acima mencionadas, desde que mantenham funcionamento e organização no Reino Unido ⁶⁵⁴.

⁶⁵² OLIVER, Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 152.

⁶⁵³ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 358.

⁶⁵⁴ Cfr. CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 621-622.

Ainda, a lei eleitoral britânica especifica e define o que são as doações aceitáveis ⁶⁵⁵, como sendo:

- a) o cessão de dinheiro ou outra propriedade;
- b) qualquer patrocínio dado em função dos partidos políticos;
- c) qualquer quantia em dinheiro gasta, direta ou indiretamente, para ou pelos candidatos;
- d) qualquer quantia em dinheiro *emprestada* aos candidatos ou aos seus agentes eleitorais, a não ser que já estejam em vigor em contratos comerciais;
- e) a provisão de quaisquer benefícios, serviços ou propriedades, para uso ou benefício de candidatos.

Estabelece a legislação do Reino Unido (*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Section 69*) que a Comissão Eleitoral manterá um registro com todas as doações, especialmente aquelas acima de £5.000 (⁶⁵⁶); que todas as despesas com campanhas eleitorais tenham que ser transparentes e reconhecidas pelos tesoureiros dos respectivos partidos, e que os gastos e, consequentemente, receitas para as campanhas não poderá exceder a £ 20 milhões por partido e por distrito, afora as receitas e despesas oriundas dos próprios candidatos.

Além disso, o *Political Parties and Elections Act 2009* trouxe mais força ao poder regulatório da Comissão Eleitoral, incluindo acessar informações sobre os doadores, ingressar em locais e inspecionar cópias de documentos ⁶⁵⁷; requerem requisições formais para doações acima de £ 7.500 e proíbe cidadãos não-britânicos de doarem valores acima do £ 7.500 (⁶⁵⁸).

Apesar do sistema buscar formas de controlar as receitas indevidas e despesas incongruentes com a legislação, ainda há um ou outro mecanismo em constante reformulação visando a proteção do pleito eleitoral. BARNETT traz um instigante exemplo, a saber, dos casos de favorecimento de terceiros, especialmente quanto à indicação para membros da nobreza (*peerage*). Tal se deu na década passada, durante o governo do partido trabalhista (*Labour Party*) que se viu em más lençóis porquanto o partido aceitara empréstimos dos mesmo indivíduos que, após as vitórias nas urnas, seriam nomeados para a aristocracia britânica.

Tais instigações levam à seguinte pergunta: será que o sistema de financiamento totalmente privado de campanhas eleitorais não se tornou retrógrado e insuficiente para prevenir o modelo eleitoral de investidas econômicas maléficas à democracia?

⁶⁵⁵ Vide CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 620-621.

⁶⁵⁶ Vide OLIVER, Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 152.

⁶⁵⁷ Cfr. *Section 2*.

⁶⁵⁸ Cfr. *Section 9*.

V.8 – PROPAGANDA ELEITORAL

Nos dias atuais, tem-se percebido cada vez maior aporte da propaganda e do marketing como ferramentas de alavancagem de vendas, valorização dos produtos e serviços e fortalecimento das imagens e marcas que se destinam a fazer vendê-las mais num mercado que não é mais somente local, mas que tem domínio global. E nessa esteira não se escapam as *propagandas eleitorais*, tão importantes e que tem ido na mesma proporção de valorização nas últimas décadas.

Na seara jurídica, a *propaganda eleitoral* começa a ganhar maior destaque nos estudos, pesquisas e investigações científicas⁶⁵⁹, na medida em que se tornam mais complexas as suas inter-relações com a sociedade e aumentam as formas de acesso ao grande público – exemplo maior não poderia se fazer referência que não a internet e as redes sociais, responsáveis por uma nova modalidade de marketing viral e propagação de conteúdo, produtos e serviços na atualidade. Aliás, publicidade eleitoral que pode ser conceituada por CONEGLIAN⁶⁶⁰ como um meio utilizado para influenciar pessoas a aceitar determinado produto (candidaturas, programas político-partidários), que gire em torno da *polis*, ou da política, compreendida em seu sentido mais abrangente, de relações do cidadão com a sua própria cidadania.

Quando se diz respeito à propaganda partidária-político-eleitoral, toma-se ainda uma maior dimensão por sua importância na constituição de uma sociedade mais envolvida com os temas públicos e com os rumos políticos do país. É certo que o acesso à informação são primordiais aos cidadãos que optam por um voto consciente e por uma direção político-partidária transparentes ao público.

⁶⁵⁹ Cfr., a esse respeito, v.g., CARVALHO, João Fernando Lopes de; ROLLO, Alexandre Luís Mendonça. **Propaganda eleitoral – teoria e prática**. 2ª ed. Rev. e atual. São Paulo: Ed. RT, 2004; CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**. 9ª ed. Curitiba: Juruá, 2006; GOMES, Neusa Demartini. **Formas persuasivas de comunicação política – propaganda política e publicidade eleitoral**. 3ª ed. Porto Alegre: Ed. EDIPUCRS, 2004; ITEN, Marco; KOBAYASHI, Sérgio. **Eleição: vença a sua – as boas técnicas do marketing político**. 2ª ed. São Paulo: Ateliê, 2004; LEONARDI, Marcel. **Responsabilidade Civil dos Provedores de Serviços da Internet**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2005; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 260 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – estrutura constitucional da democracia**. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 277 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 181 e ss.; COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 771 e ss.; SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral – de acordo com a Lei 11.300/2006**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 156 e ss.; AYALA, Bernardo Diniz de. **Direito de Antena Eleitoral in Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976**. Org. Jorge Miranda. Vol 1. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 575-653.; SANTO, Paula do Espírito. **In Eleições – Revista Assuntos Eleitorais**. Núm 13. Out. 2010.; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 354-356; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin's Press, 1995, p. 232-312; RAWLINGS, H.F. **Law and the Electoral Process**. London: Sweet and Maxwell, 1988; CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 592-636; PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 9-61.

⁶⁶⁰ CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**. 9ª ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 19.

PINTO FERREIRA ⁶⁶¹ traz interessante observação acerca da propaganda eleitoral como sendo utilizada esta para o fim de favorecer a conquista dos cargos políticos pelos candidatos interessados, favorecer lhes a imagem perante o eleitorado, para sedimentar a força do governo constituído ou para minar-lhe a base, segundo as perspectivas dos seus pontos de sustentação ou contestação.

Nessas linhas, ressalta JORGE MIRANDA ⁶⁶² que os atores públicos e partidos políticos que funcionassem como associações secretas ofenderiam rigorosamente a ordem constitucional democrática e se afastariam das exigências de lealdade e de boa-fé no confronto com os outros partidos.

A razão de ser, ideologicamente, da busca por uma propaganda eleitoral saudável ao macro sistema político se dá quanto à importância do maior *acesso à informação* possível, para que o eleitor possa sopesar ideias, analisar diferentes propostas e optar por uma que lhe seja mais identificada; doutra forma, como ainda muito se vê, há votos que se baseiam na mera empatia do eleitor com o candidato, sem razão a um programaticismo ou a um plano de governo ou de ação parlamentar proposto pelo concorrente ao cargo público mais parecido com a linha do eleitorado.

Ainda, deve o sistema jurídico-eleitoral tutelar, como lhe for mais conveniente, a questão da propaganda eleitoral, tomando as devidas precauções para que essa não seja, noutra mão, por demasiada agressiva, ensejando poluição, sonora e visual, das metrópoles aos pequenos vilarejos, e de super-exposição de candidatos e partidos na vida cotidiana nacional. Vê-se, porém, que o equilíbrio e o bom senso, que nem sempre coexistem, especialmente em épocas de pleitos eleitorais, merecem tutela e atenção especial do legislador, dos tribunais e dos partidos políticos e candidatos.

Por fim, um último tópico que merece respeito: analisar-se-ão, nesse espaço, as diferentes formas jurídicas de tutelar a liberdade de propaganda eleitoral nos contextos de Portugal, Brasil e Reino Unido, especialmente levando em consideração – e merece destaque – as diferenças entre sistemáticas mais proibitivas ou limitativas (halls taxativos, maior ingerência do Estado na propagação e marketing eleitoral) ou maior liberdade de propaganda política, deixada a cunho dos próprios atores políticos, e inclusive quanto à questão das *pesquisas, sondagens e inquéritos de opinião* tutelados nos três sistemas neste trabalho comparados, além de outros tópicos interessantes ao grande tema da *propaganda eleitoral*.

⁶⁶¹ PINTO FERREIRA. **Código Eleitoral Comentado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

⁶⁶² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 174.

BRASIL

Tutelado no Brasil pela Lei das Eleições (Lei Federal n. 9.504/97)⁶⁶³, a propaganda eleitoral tem uma série de nuances e detalhes preceituados pela legislação e pela jurisprudência. A Constituição Federal de 1988, vale ressaltar, garante a *liberdade de expressão* e assegura o acesso à *informação*⁶⁶⁴, independentes de censura ou licença⁶⁶⁵, e cabendo à legislação específica estabelecer critérios e os mecanismos adequados para garantir tais direitos⁶⁶⁶.

Aliás, há-de se fazer referência a três diferentes nomenclaturas que diferenciam modalidades de propaganda no país:

- a) a *propaganda partidária*, destinada a cooptar cidadãos ao seio do partido pelo seu caráter programático e institucional;
- b) a *propaganda intrapartidária*, consistente na divulgação de interesses dentro do seio partidário para os seus próprios fins (v.g., eleições internas, convenções partidárias etc); e
- c) a *propaganda eleitoral* em si, responsável pela divulgação de candidaturas, propagação de planos de governo ou de ação parlamentar e para a captação de votos para um determinado pleito eleitoral. A última é a propaganda que fazemos menção neste trabalho.

A extensão da propaganda eleitoral, no Brasil, tem a mesma medida do período de duração das campanhas eleitorais no Brasil, e só é permitida após 5 de julho do ano da eleição⁶⁶⁷. Haja vista que o primeiro turno das eleições se dão sempre no primeiro domingo do mês de outubro⁶⁶⁸, a duração das campanhas eleitorais tem mais ou menos 90 dias, a depender do dia coincidente das eleições no país.

Importante ressaltar que qualquer propaganda eleitoral anterior ao marco legal é considerada como *propaganda extemporânea*, e sujeita às penalidades, nos termos da lei eleitoral⁶⁶⁹. Considera-se como propaganda extemporânea ou antecipada qualquer

⁶⁶³ Cfr. artigos 36 a 57 da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997, que tratam especificamente da propaganda eleitoral do direito brasileiro.

⁶⁶⁴ Cfr. artigo 5º, inciso XIV, da CRFB.

⁶⁶⁵ Vide artigo 5º, inciso IX, da CRFB.

⁶⁶⁶ Nesse sentido, cfr. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 265.

⁶⁶⁷ Cfr. artigo 36, *caput*, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁶⁸ Vide artigos 28, *caput*; 29, inciso II; 32, § 2º; e 77, *caput*, da CRFB.

⁶⁶⁹ Nos termos da legislação, a propaganda eleitoral extemporânea sujeita a multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil

mensagem, expressa ou tácita, relativa à eleição por vir e sua vinculação à imagem, números ou outros ganchos que vinculem a candidatos, devendo, portanto, existir um vínculo da propaganda com o pleito vindouro ⁶⁷⁰.

Os tribunais brasileiros têm entendido de semelhante forma, de modo a punir a propaganda eleitoral antecipada, especialmente aquela realizada de modo subliminar, ou seja, que não a faz diretamente, remetendo-se a números de campanha, partidos políticos ou à própria campanha abertamente, mas que subliminarmente atos de promoção pessoal do candidato com vistas a sair-se adiantado na corrida eleitoral porvindoura ⁶⁷¹.

Não se configura, nos termos da lei eleitoral ⁶⁷², como propaganda extemporânea:

- i) a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;
- ii) a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições;
- iii) a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou
- iv) a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral.

Ainda, aos postulantes a candidaturas eleitorais é permitida a realização, nos quinze dias que antecederem à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor* ⁶⁷³.

A legislação eleitoral impõe uma série de medidas e regramentos a serem obedecidos pelos partidos políticos e candidatos, tais como a vedação de propaganda eleitoral pregada em bens públicos (postes, viadutos, praças, passarelas, pontos de ônibus etc.) ⁶⁷⁴ nem em árvores

reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou equivalente ao custo da propaganda, se esta for de valor superior (*vide* artigo 36, § 3º, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997).

⁶⁷⁰ Nesse sentido, cfr. trabalho de VIANNA, Fernando Maurício Pessoa Ramalho. A propaganda eleitoral antecipada e suas especificidades *in* **Revista Eletrônica Dike**. Vol.1, ano 1. Jan/Jul. 2011. Disponível em < <http://www2.tjce.jus.br:8080/dike/wp-content/uploads/2010/11/Fernando-Maruricio1.pdf> >

⁶⁷¹ *Vide*, como exemplo: “A propaganda eleitoral antecipada pode ficar configurada não apenas em face de eventual pedido de votos ou de exposição de plataforma ou aptidão política, mas também ser inferida por meio de circunstâncias subliminares, aferíveis em cada caso concreto, afigurando correta a decisão regional que, diante do fato alusivo à distribuição de calendários, com fotografia e mensagem de apoio, concluiu evidenciada a propaganda extemporânea.” (AgR-REspe 28378, de 25.8.2010. Rel. Min. Arnaldo Versiani). “(...) Propaganda eleitoral extemporânea. Jornal. Mensagem em homenagem ao Dia das Mães com fotografia do pré-candidato. Menção ao pleito futuro. Indicação do partido e da ação política a ser desenvolvida. Caracterização. Art. 36, §3º da Lei n.º 9.504/97. (...)”. (Ac. N.º 5.703, de 27.9.2005. Rel. Min. Gilmar Mendes).

⁶⁷² *Vide* artigo 36-A, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁷³ Cfr. artigo 36, § 1º, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁷⁴ Artigo 37, *caput*, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997

e jardins localizados em áreas públicas⁶⁷⁵; a permissão de colocação de cavaletes, bonecos e outros meios de publicidade móveis, ao longo das vias públicas, desde que não comprometam a livre circulação de pessoas e veículos⁶⁷⁶; a obrigação de fazer conter, em todo material impresso, a inscrição do CNPJ de campanha do contratante e do contratado, além da tiragem do material⁶⁷⁷; a vedação de confecção, utilização e distribuição de materiais de campanha como bonés, chaveiros, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor⁶⁷⁸; a proibição de realização de *showmício* e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral⁶⁷⁹; e da vedação de propaganda eleitoral mediante *outdoors*⁶⁸⁰, dentre outras tantas regras.

Outro ponto importante a ser mencionado diz respeito à liberdade de propaganda, de expressão e de manifestação estampada na legislação eleitoral brasileira. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia⁶⁸¹, que deverá ser apenas informada para que esta lhe garanta, segundo a prioridade do aviso, o direito contra quem tencione usar o local no mesmo dia e horário⁶⁸². Ainda, dispõe a lei que a propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de códigos de postura locais⁶⁸³.

Quanto a propaganda em rádio e televisão, menciona-se sobre o já falado *horário eleitoral gratuito* – um período diário e específico destinado à informação, aos eleitores, dos candidatos proporcionais e majoritários sobre programas de governo e suas candidaturas. Importante mencionar que a propaganda política-eleitoral durante o pleito restringir-se-á ao horário eleitoral gratuito, sendo vedada a veiculação de propaganda paga⁶⁸⁴.

O *horário eleitoral gratuito* terá seu tempo distribuído entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, pelos seguintes critérios: um terço, igualmente, e os outros dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram⁶⁸⁵.

A propaganda eleitoral também é permitida pela *internet*⁶⁸⁶, nos termos da legislação,

⁶⁷⁵ Vide artigo 37, § 5º, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997

⁶⁷⁶ Artigo 37, § 6º, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997

⁶⁷⁷ Artigo 38, § 1º, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997

⁶⁷⁸ Cfr. artigo 39, § 6º, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997

⁶⁷⁹ Artigo 39, § 7º, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997

⁶⁸⁰ Cfr. artigo 39, § 8º, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997. Aos que cometerem tal infração, sujeita-se à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa, nos termos da legislação, que será no valor de 5 mil a 15 mil UFIRs.

⁶⁸¹ Artigo 39, *caput*, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997

⁶⁸² Artigo 39, § 1º, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁸³ Artigo 40, *caput*, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁸⁴ Cfr. artigo 44, *caput*, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁸⁵ Vide artigo 47, § 2º, incisos I e II, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁸⁶ Artigo 57-A Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

após o dia 5 de julho do ano da eleição, v.g., em sítios de partidos políticos ou dos próprios candidatos, por meio de blog, redes sociais (*facebook, twitter, ...*) etc.⁶⁸⁷, e vedada, assim como na propaganda de rádio e TV, qualquer propaganda paga⁶⁸⁸, e na qual há interessantes posicionamentos da jurisprudência pátria a respeito⁶⁸⁹.

Por fim, faz-se referência, neste trabalho, ao regulamento legal dado às pesquisas eleitorais de opinião. Regulada pela Lei das Eleições (Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997), tem, dentre as suas determinações, a incumbência às entidades promotoras dos levantamentos de registrá-las devidamente na justiça eleitoral, devendo-lhes informar, até cinco dias antes da divulgação:

- a) quem contratou a pesquisa, o valor e origem dos recursos despendidos no trabalho;
- b) a metodologia e período de realização da pesquisa;
- c) o plano amostral e ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho, intervalo de confiança e margem de erro;
- d) o sistema interno de controle e verificação, conferência e fiscalização da coleta de dados e do trabalho de campo;

⁶⁸⁷ Artigo 57-B, incisos I a IV, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁸⁸ Artigo 57, da Lei Federal 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁸⁹ Toma-se, como exemplo, a argumentação travada no Tribunal Superior Eleitoral acerca da utilização da rede social Twitter nas eleições presidenciais de 2010, sendo esta taxada no rol das ferramentas de propaganda eleitoral na internet e que gerou interessante repercussão na mídia do país. RECURSO. REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÕES 2010. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. TWITTER. CARACTERIZAÇÃO. ARTS. 36 E 57-A DA LEI Nº 9.504/97. NÃO PROVIMENTO. 1. **O Twitter é meio apto à divulgação de propaganda eleitoral extemporânea, eis que amplamente utilizado para a divulgação de ideias e informações ao conhecimento geral, além de permitir interação com outros serviços e redes sociais da internet.** 2. Constitui propaganda eleitoral extemporânea a manifestação veiculada no período vedado por lei que leve ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, futura candidatura, ação política que se pretende desenvolver ou razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública. 3. **Na espécie, as mensagens veiculadas no Twitter do recorrente em 4 de julho de 2010 demonstraram, de forma explícita e inequívoca, a pretensão de promover sua candidatura e a de José Serra aos cargos de vice-presidente e presidente da República nas Eleições 2010.** 4. **Caso, ademais, em que "o representado não optou por restringir as mensagens contidas em sua página, permitindo que qualquer pessoa, ainda que não cadastrada no twitter, tivesse acesso ao conteúdo divulgado"** (excerto da decisão singular do e. Min. Henrique Neves). 5. Recurso desprovido. R-Rp - Recurso em Representação nº 182524. DJE 21.05.2012. Min Rel. Aldir Guimarães Passarinho Junior. Outro caso a notar é o que se segue, em que três tópicos diferentes relacionados à propaganda na internet foram julgados, a saber, a utilização de sítio de pessoa jurídica, uso da ferramenta blog e utilização de cadastro de endereços eletrônicos para fins de propaganda eleitoral. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. INTERNET. ART. 57-C DA LEI 9.504/97. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Nos termos do art. 57-C da Lei 9.504/97, é vedada a veiculação de propaganda eleitoral na internet, ainda que gratuitamente, em sítios de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos. 2. Na espécie, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) divulgou em seu sítio eletrônico textos que faziam menção direta às eleições presidenciais, induzindo os eleitores à ideia de que a candidata representada seria a mais apta ao exercício do cargo em disputa, além de fazer propaganda negativa contra o seu principal adversário nas eleições de 2010. 3. A aplicação da sanção prevista no § 2º do art. 57-C da Lei 9.504/97 ao beneficiário da propaganda eleitoral irregular pressupõe o seu prévio conhecimento, o que não ocorreu na espécie. 4. Quanto à alegada utilização indevida do cadastro de endereços eletrônicos do sindicato (art. 57-E da Lei 9.504/97), esse fato não foi comprovado. 5. Nos termos do art. 57-B, IV, da Lei 9.504/97, a propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada por meio de blogs de pessoa natural, tal como ocorreu na hipótese dos autos, não estando caracterizado ilícito algum. 6. Representação julgada parcialmente procedente para aplicar multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) à Central Única dos Trabalhadores - CUT e à Editora e Gráfica Atitude Ltda. Rp - Representação nº 355133. DJE 10.04.2012. Rel. Min. Nancy Fátima Andrighi.

- e) o questionário completo aplicado ou a ser aplicado; e
- f) o nome de quem pagou pela realização do trabalho.

PORTUGAL

A propaganda eleitoral, em Portugal, é tutelada de maneira peculiar, cujo valor intrínseco do princípio da liberdade impera, como a própria Carta Magna assim preceitua a *liberdade de propaganda* como princípio geral de direito eleitoral naquele país (artigo 113º, alínea “a” da CRP.)

Nesse sentido, destaca-se o modelo português por não ingerir-se sobremaneira a aspectos de limitação legal à liberdade de expressão e reunião, por exemplo, como fruto da valorização precípua do princípio da *liberdade* – como se pode observar destacado no artigo 2º da Lei 26/99, de 3 de Maio, quando estabelece que *os partidos ou coligações e os grupos de cidadãos têm direito a efetuar livremente e nas melhores condições a sua propaganda, devendo as entidades públicas e privadas proporcionar-lhes igual tratamento.*

Importa anotar que, se numa mão, valoriza-se o princípio da *liberdade*, como supedâneo da regular ação eleitoral de seus atores, por outro protege-se, também, o princípio da *igualdade de tratamento*, visto que a liberdade poderia fazer destoar certos candidatos ou partidos políticos em detrimento de outros, sobretudo quanto à utilização de maior aporte de recursos destinados à campanha, *e.g.* Nesse quesito, corresponde o incentivo à liberdade o maior desafio ao Estado para que se mantenha, tão importantemente quanto esta, igualmente a igualdade de tratamento, sem deixar-se da posição de neutralidade.

Destaca JORGE MIRANDA ⁶⁹⁰ que o sentido de liberdade congloba não somente aquele perante os eleitores, mas também perante as candidaturas, além de conteúdos e formas de expressão da liberdade, como de reunião, manifestação e associação, tomando, assim, uma dimensão coletiva e dimensão institucional.

Do princípio geral da liberdade decorrem, ainda, duas pertinentes anotações práticas que lastreiam a propaganda eleitoral no modelo lusitana:

- a) a *neutralidade e imparcialidade das entidades públicas* no processo eleitoral, pela qual os órgãos do Estado e das demais esferas públicas não poderão intervir

⁶⁹⁰ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 277.

direta ou indiretamente em campanha eleitoral nem praticar quaisquer atos que favoreçam ou prejudiquem uma candidatura em detrimento ou vantagem de outra ou outras, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais ⁶⁹¹;

b) as *liberdades de expressão* e de *reunião*, não podendo ser imposto, aos cidadãos, qualquer limitação à expressão de princípios políticos, económicos e sociais ⁶⁹², e os cortejos, os desfiles e a propaganda sonora poderão ter lugar em qualquer dia e hora, respeitando-se apenas os limites impostos pela manutenção da ordem pública, da liberdade de trânsito e de trabalho e decorrentes do período de descanso dos cidadãos ⁶⁹³.

Outro ponto que merece destaque se dá quanto à teia legal de normativos correspondentes à propaganda eleitoral em Portugal. Embora, como já dissemos, não se corre o risco da super-tutela jurídica sobre o assunto, as poucas regras que tratam do tema o fazem em tão diferentes diplomas quanto estes se tornem por subsunção da propaganda eleitoral nas normas de propaganda convencional lusitana; mais precisamente, analisar-se-ão aspectos em oito diferentes leis ⁶⁹⁴.

A campanha eleitoral, em Portugal, começa no 14º dia anterior e finda-se nas 24 horas da antevéspera do dia designado para as eleições (artigo 53º da Lei nº. 14/79 e artigo 44º do Decreto-Lei nº. 319-A/76) – período esse em que a propaganda política, que cabe aos próprios candidatos bem como aos partidos políticos, é de direito e permissiva em todo o território nacional (artigo 54º da Lei nº. 14/79 e artigo 45º do Decreto-Lei nº. 319-A/76), com o intuito de informar os cidadãos a respeito das candidaturas, listas e planos de governo e de ação parlamentar. Não é permitida a propaganda política, entretanto, desde a publicação do decreto que marque as eleições até o início da campanha eleitoral (artigo 72º da Lei nº. 14/79 e artigo 63º do Decreto-Lei nº. 319-A/76).

Uma das garantias jurídicas à propaganda eleitoral em Portugal diz respeito ao *direito de antena* ⁶⁹⁵, concessão de tempo no serviço público de rádio e televisão, cuja a Constituição declarou que, *nos períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena, regulares e equitativos, nas estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional* ⁶⁹⁶. O direito de antena é concedido aos partidos políticos, bem como a outras

⁶⁹¹ Cfr. artigo 57º da Lei nº. 14/79, de 16 de Maio; e 47º, do Decreto nº. 319-A/76, de 3 de Maio – nomeadamente, as Leis Eleitorais da Assembleia da República e do Presidente da República, respectivamente.

⁶⁹² *Vide* artigo 58º da Lei nº. 14/79, de 16 de Maio; e 48º, do Decreto nº. 319-A/76, de 3 de Maio.

⁶⁹³ *Vide* artigo 59º da Lei nº. 14/79, de 16 de Maio; e 49º, do Decreto nº. 319-A/76, de 3 de Maio.

⁶⁹⁴ Cfr. Decreto-Lei nº. 85-D/75 (*Tratamento jornalísticos às diversas candidaturas*); Lei nº. 97/88 (*Afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda eleitoral*); Lei nº. 58/90 (*Lei de TV/ “direito de antena”*); Lei nº. 26/99 (*Lei que alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e da obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições*); Lei nº. 10/2000 (*Regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião*); Lei nº. 14/79 (*Lei Eleitoral da Assembleia da República*); Decreto-Lei nº. 319-A/76 (*Lei Eleitoral do Presidente da República*); e Lei nº. 4/2001 (*Lei da Rádio/Direito de Antena*).

⁶⁹⁵ Cfr., a respeito deste assunto, o excelente trabalho de AYALA, Bernardo Diniz de. O direito de antena eleitoral. jurídica *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 535-653.

⁶⁹⁶ Artigo 40º, nº. 3 da CRP.

organizações; àquelas, tanto de maneira periódica (propaganda partidária) ⁶⁹⁷ quanto, sazonalmente, nos períodos eleitorais (propaganda eleitoral) ⁶⁹⁸.

O direito de antena é concedido aos partidos políticos para campanhas eleitorais, na seguinte proporção de *tempo de antena*:

- a) à Radiotelevisão Portuguesa S.A. (televisão), sessenta minutos diários, dos quais vinte minutos entre as 7 e às 12 horas, vinte minutos entre as 12 e às 19 horas e vinte minutos entre as 19 e às 24 horas, para as eleições *parlamentares nacionais* ⁶⁹⁹; e de segunda-feira a sexta-feira, por quinze minutos, entre as 19 e às 22 horas e aos sábados e domingos, por trinta minutos, entre as 19 e às 22 horas, para as eleições *presidenciais* ⁷⁰⁰,
- b) à Radiodifusão Portuguesa S.A. (rádio), sessenta minutos diários, dos quais vinte minutos entre as 7 e às 12 horas e quarenta minutos entre as 19 e às 24 horas para as eleições parlamentares nacionais ⁷⁰¹, e sessenta minutos diários, dos quais vinte minutos entre as 7 e às 12 horas, vinte minutos entre as 12 e às 19 horas e vinte minutos entre as 19 e às 24 horas, para as eleições presidenciais ⁷⁰²;
- c) às estações de privadas de radiodifusão de âmbito nacional, sessenta minutos diários, dos quais vinte minutos entre as 7 e as 12 horas e quarenta minutos entre as 19 e as 24 horas para ambas as eleições ⁷⁰³;
- c) às estações privadas de radiodifusão de âmbito regional, trinta minutos diários para ambas as eleições ⁷⁰⁴.

A distribuição de tempo de antena deverá ser proporcional aos partidos políticos e coligações que hajam apresentado um mínimo de 25% do número total de candidatos e concorrido em igual percentagem do número total de círculos, nas eleições para a Assembleia da República (artigo 63º, n.º. 1, da LEAR); e em períodos iguais para as diversas candidaturas, nas eleições presidenciais (artigo 53º, n.º. 1 da LEPR).

Ainda, o direito de antena, para campanhas eleitorais, em rádio e televisão, deverá ser gratuito aos partidos políticos, cujos custos de utilização serão compensados pelo Ministério de Administração Interna às devidas estações de rádio e televisão (artigo 69º, da LEAR e artigo 60º da LEPR).

Outras diretrizes concernentes à propaganda eleitoral no direito português são:

⁶⁹⁷ Regulamentado pelas Leis n.º. 58/90, de 7 de Setembro (artigos 32º e seguintes) e Lei n.º. 4/2001, de 23 de Fevereiro (artigos 52º e seguintes).

⁶⁹⁸ Regulamentado pelas leis eleitorais, por força do comando dos artigos 33º, n.º. 2, da Lei Leis n.º. 58/90, de 7 de Setembro e artigo 56º da Lei n.º. 4/2001, de 23 de Fevereiro. Assim, no presente estudo, encontram fundamento nos artigos 52º e seguintes da LEPR e 62º e seguintes da LEAR.

⁶⁹⁹ Cfr. artigo 62º, n.º. 2, alínea “a”, da LEAR.

⁷⁰⁰ Cfr. artigo 52º, n.º. 2, alínea “a” da LEPR.

⁷⁰¹ Cfr. artigo 62º, n.º. 2, alínea “b” da LEAR.

⁷⁰² Cfr. artigo 52º, n.º. 2, alínea “b” da LEPR.

⁷⁰³ Cfr. artigo 62º, n.º. 2, alínea “c” da LEAR e artigo 52º, n.º. 2, alínea “c” da LEPR.

⁷⁰⁴ Cfr. artigo 62º, n.º. 2, alínea “d” da LEAR e artigo 52º, n.º. 2, alínea “d” da LEPR.

- a) o *tratamento jornalístico não discriminatório* nas publicações de diárias de notícias ou não-diárias de periodicidade inferior a 15 dias que pretendam inserir matéria respeitante à campanha eleitoral, devendo, em todo caso, comunicar a Comissão Nacional de Eleições até três dias antes da abertura da campanha eleitoral (artigo 64º, nº. 1 e 2, da LEAR e artigo 54º, nº. 1 e 2 da LEPR e Decreto-Lei nº. 85-D/75);
- b) a *propaganda gráfica e sonora* e sua decorrente afixação deverão obedecer os imperativos da lei eleitoral, não sendo permitida a afixação de cartazes nem a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, nos edifícios religiosos, nos edifícios sede de órgãos de soberania, de regiões autónomas ou do poder local, nos sinais de trânsito ou placas de sinalização rodoviária, no interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo estabelecimentos comerciais. Ainda, o incumbem-se as junta de freguesia de disponibilizar espaços especiais destinados à afixação de cartazes, fotografias, jornais murais, manifestos e avisos (artigo 6º, nº. 1 a 4, da LEAR) ⁷⁰⁵;
- c) as *salas de espetáculo* e outros recintos deverão ter acesso igual às candidaturas para promoção de campanha (artigo 65º da LEAR e artigo 55º da LEPR), e, aos *edifícios públicos*, igualdade de cedência (artigo 68º, da LEAR e artigo 59º da LEPR);
- d) direito à *instalação de um telefone* por cada círculo em que apresentem candidatos à AR ou em cada sede de distrito, nas eleições presidenciais (artigo 73º da LEAR e artigo 64º da LEPR), aos partidos políticos.

Relativamente às *sondagens e inquéritos de opinião*, regulamenta a sua realização e publicação a Lei nº. 10/2000, de 21 de Junho, só podendo realizá-las entidades cadastradas e obedecidas uma série de regramentos gerais e concernentes às suas fichas técnicas, divulgação e interpretação de inquéritos e sondagens, sem dizer das fortes sanções para aqueles que infringjam os dispositivos legais relativos à questão, tanto em responsabilidade contra-ordenacional quanto penal, prezando, dessa maneira, para minorar os efeitos maléficos do *bandwagon effect* ⁷⁰⁶.

Por fim, entre os novos rumos que a propaganda e marketing têm alcançado, inclusive nas searas de publicidade eleitoral, a *internet* definitivamente já ganhou seu espaço; entretanto, como ainda se pode perceber nas suas mais diversas facetas, o seu marco regulatório jurídico nem sempre está tão claro. Se por um lado é nítida a pertinência da internet (e por arrastamento seus *sites*, *blogs* e redes da *social media* ⁷⁰⁷), cujos valores traduzem campanhas eleitorais mais interativas com a massa e com o indivíduo, especialmente pela facilidade, rapidez, dinamicidade e interatividade de acesso com o cidadão, por outro percebe-

⁷⁰⁵ Cfr., ainda, a Lei nº. 97/88, de 17 de Agosto.

⁷⁰⁶ Fenômeno já descrito neste trabalho, o *bandwagon effect* determina o comportamento dos eleitores com base no que a maioria pensa, sob a regra geral de que a crença difundidas entre as pessoas, como modas e tendências, claramente faz com que a probabilidade de qualquer indivíduo adotá-la aumenta em proporção dos assim já o fazem.

⁷⁰⁷ Como, por exemplo, o *Facebook*, o *Twitter*, a *MySpace* e o *Orkut*.

se como a internet pode ser “terra de ninguém”, abstrata quanto a regulação jurídica e quanto identificação e punição de eventuais delitos.

Fato é que, no direito português, não há regulamentação específica para a propaganda na *internet*, devendo esta ser tratada como qualquer outro meio de propaganda convencional, devendo ser observados, sempre, os princípios gerais da liberdade de propaganda e de expressão, da igualdade de oportunidades, de tratamento não discriminatório.

REINO UNIDO

As regras atinentes à propaganda eleitoral (*publicity and broadcasting*), no Reino Unido, são estabelecidas pelos *Representation of the People Act 1983* ⁽⁷⁰⁸⁾ e pelo *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000* ⁽⁷⁰⁹⁾. Ainda, os partidos políticos tem direito à propaganda partidária, que são transmitidas por radio e TV, e tem disciplina no *Broadcasting Act 1990/1996*.

Segundo BARNETT ⁷¹⁰, a propaganda política, realizada por radiodifusão (*broadcasting*), deverá pautar-se pela proporcionalidade de tempo entre os partidos políticos pelo número de cadeiras que cada um tem no Parlamento, segundo as últimas eleições gerais, e incluindo as mudanças afetadas pelas eleições extemporâneas (*by-elections*). Além disso, existe um órgão não criado por lei, o Comitê de radiodifusão de partidos políticos (*Committee on Party Political Broadcasts*), composta por representantes, experts nessa área, dos partidos políticos do reino Unido, que coopera na regulação da propaganda eleitoral junto ao *OFCOM* (*Independent Regulator and Competition for the UK Communications Industries*).

Compete ao *OFCOM*, no uso de suas atribuições relativas à propaganda eleitoral, a garantia de notícias e propagandas imparciais e precisas, e que os partidos políticos recebam o tempo devido pela sua representação junto à Câmara dos Comuns, bem como à notícias relativas às suas campanhas eleitorais, especialmente aquelas relativas à radiodifusão pela *British Broadcasting Corporation*, a mundialmente conhecida *BBC*.

⁷⁰⁸ Ver *Sections 92 e 93*.

⁷⁰⁹ Cfr. *Section 37*.

⁷¹⁰ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 354.

A campanha eleitoral, no Reino Unido, tem a duração de três semanas, e nesse ínterim cabe aos partidos políticos a discricionariedade de se gerir a propaganda eleitoral por seus candidatos.

Ressalte-se, não há um rol taxativo de atividades lícitas de publicidade política; antes, baseia-se este tópico na regulamentação de extravios graves e uma série de limitações, colocando-se como um sistema intermediário de restrições à propaganda eleitoral. Dentre os meios lícitos para a tanto, vale nota ao serviço postal, que tem seu serviço gratuito aos partidos políticos para os endereços de eleitores do parlamento daquele distrito ⁷¹¹; e a utilização de pessoal para funcionarem como “prospectores” de votos (*canvassers*), desde que não sejam remunerados para tanto, e que tem como tarefas a execução de pesquisas e panfletagem, v.g.

Também faz-se menção às publicações permitidas por lei (*Elections Publications Act 2001*), tais como impressos, que deverão, em quaisquer circunstâncias, constar o nome e endereço do fabricante (*printer*) e do promovente (*promoter*) do material; além disso, poderão os partidos e candidatos utilizar-se de notas, cartazes e pôsteres, desde que fixados em locais previamente autorizados pelas autoridades eleitorais ⁷¹², sob pena de ofensa eleitoral (*electoral offence*) ⁷¹³.

Outras restrições eleitorais podem ser vistas, implicando responsabilidades civis ou criminais, tais como a impossibilidade de imitação verossímil de uma cédula de votação para fins publicitários; a ilegalidade de publicação de declarações falsas de outros candidatos, nem publicações não deverão vir com conteúdo difamatório, *vide gratia*.

⁷¹¹ *Representation of the People Act 1983, Section 91(1)*.

⁷¹² *Town and Country Planning (Control of Advertisements)*.

⁷¹³ *Vide Town and Country Planning Act 1990, Section 224(3)*.

V.9 – CONTENCIOSO ELEITORAL

Como penúltimo tema a fechar o quadro comparativo de tópicos em direito eleitoral, não poderíamos deixar de discorrer acerca do *Contencioso Eleitoral*⁷¹⁴. Nessa esteira, estudar-se-ão as normas atinentes aos principais procedimentos, ações e recursos judiciais cabíveis nos ordenamentos jurídicos português, brasileiro e britânico, no que tange à matéria jurídico-eleitoral. Assim, verificar-se-ão quais as peculiaridades de cada sistema nos procedimentos judiciais que decorrem do processo eleitoral – como cada sistema determina as competências, permite o pleiteio, nos tribunais, dos direitos advindos das leis eleitorais, lida com os sujeitos ativos e passivos em caráter contencioso judicial ou administrativo, e estabelece as regras sobre o *modus operandi* em tais lides.

BRASIL

As tratativas relacionadas ao contencioso eleitoral brasileiro (ou direito processual eleitoral) podem ser entendidas, na prática judiciária, nas *ações eleitorais*⁷¹⁵.

Característica fundamental do direito processual eleitoral diz respeito ao princípio da celeridade, que visa sobretudo encurtar prazos e enxugar procedimentos, para conferir maior

⁷¹⁴ Cfr., a esse respeito, MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 291 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 185 e ss.; RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 569 e ss.; AMARO, Maria Ataíde. Contencioso eleitoral no Direito Constitucional Português *in Estudos de Direito Eleitoral*, obra coletiva. Lisboa, 1996, p. 577 e ss.; FRAGA, Carlos. **Contencioso eleitoral**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 9 e ss.; SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral** – de acordo com a Lei 11.300/2006. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 90 e ss.; SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 351 e ss.; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin's Press, 1995; RAWLINGS, H.F. **Law and the Electoral Process**. London: Sweet and Maxwell, 1988; CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 638-643; PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issues 29 – 34, p. 19-47; e Issue 29, p. 21-49; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 356; McKAY, William. **Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004.

⁷¹⁵ Cfr., dentre tantos, SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 205-261; COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 403-685; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 351 e ss.

agilidade dos processos eleitorais; entre outras peculiaridades que a comprovam, anotam-se⁷¹⁶.

- a) prazos peremptórios e contínuos⁷¹⁷, inclusive alguns de 24 horas;
- b) não-litispêndência entre as *ações de investigação judicial eleitoral, ação de impugnação de mandato eletivo* e o *recurso contra diplomação*; vale dizer, tais remédios jurídicos podem ser impetrados simultaneamente;
- c) não-aplicação de dilação de determinados prazos processuais cíveis⁷¹⁸;
- d) preferência de análise dos processos de direito de resposta sobre os demais processos eleitorais⁷¹⁹;

Relativamente às ações eleitorais, valem comentários a sete delas, a saber: a *ação de impugnação de registro de candidato*; *ação de investigação judicial eleitoral*; *ação (recurso) contra diplomação*; *ação de impugnação de mandato eletivo*; *ação rescisória eleitoral*; *ação (pedido) de perda de cargo eletivo* e a *ação (pedido) de direito de resposta*.

A *ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC)* tem vida jurídica para ser impetrada, no prazo de cinco dias após da publicação do edital de registro das candidaturas, impugna-la, por qualquer candidato, político ou coligação, além do Ministério Público.

Tal ação visa impugnar registro de candidatura que apresente vícios, tais como ausência de condições de elegibilidade (idade mínima ou analfabetismo, por exemplo), seja pela presença de uma ou mais causas de inelegibilidade (ficha suja, v.g.), ou por ausência de observância de formalidades legais necessárias para o registro correto de uma candidatura⁷²⁰, e caso seja julgada procedente, declarará a inelegibilidade originária ou a inexistência de direito ao registro⁷²¹.

A AIRC segue o rito dos arts. 3º a 16 da Lei Complementar nº. 64/90 e tem natureza contenciosa incidental em relação ao processo de registro de candidatura. O pedido de registro de candidatura e a AIRC desenvolve-se nos mesmos autos, nada impedindo, todavia, que, por razões práticas, corram em autos apartados – mas, necessariamente, apensados. É que as duas demandas devem ser julgadas simultaneamente, embora, tratando-se de demandas autônomas, há a possibilidade de que a AIRC seja julgada improcedente e o pedido de registro de candidatura, porém, seja indeferido por fundamento diverso, como, por exemplo, pela falta de

⁷¹⁶ Cfr. SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 210.

⁷¹⁷ Cfr. artigo 16 da Lei Complementar nº. 64/90.

⁷¹⁸ A saber, daqueles decorrentes do artigo 191 do CPC (*vide* Súmula nº. 15 do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais).

⁷¹⁹ Cfr. artigo 58-A da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁷²⁰ *Vide* GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 268.

⁷²¹ SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 211.

documento exigido em lei. Entretanto, uma vez julgada procedente a AIRC, reconhecendo a inelegibilidade ou ausência de condições de elegibilidade, necessariamente há de ser negado o registro de candidatura ⁷²².

Registre-se, por fim, que o processo de registro de candidatura e, conseqüentemente, a AIRC proposta, consoante dispõe o art. 16, § 1º, da Lei n. 9.504/97, devem ser julgados até quarenta e cinco dias antes da data das eleições, em todas as instâncias, incluindo os recursos interpostos. Em razão disso, possuem prioridade sobre quaisquer outros procedimentos ⁷²³.

A *ação de investigação judicial eleitoral (AIJE)*, por sua vez, identifica o procedimento previsto no artigo 22 da Lei Complementar nº.64/90, que pode ser proposto pelos seguintes fundamentos: a) ação de investigação judicial eleitoral por abuso de poder ⁷²⁴; b) ação por captação ou gasto ilícito de recursos para fins eleitorais ⁷²⁵; c) ação por captação ilícita de sufrágio ⁷²⁶; e d) ação por conduta vedada a agente político em ano ou período eleitoral ⁷²⁷.

Importante esclarecer que muitos autores reservam a expressão “ação de investigação judicial eleitoral” apenas para as demandas que tenham por objeto a investigação de abuso de poder, conforme previsto na Lei Complementar nº. 64/90 (Lei de Inelegibilidades), enquanto que, para as demais ações fundamentadas na Lei nº. 9.504/97 (Lei das Eleições), utilizam o termo “representação”, seguindo a nomenclatura da própria lei. A Lei das Eleições, não obstante, remete todas essas “representações” ao rito do artigo 22 da LC nº. 64/90. Dessa forma, neste trabalho acompanharemos os autores que utilizam a expressão “ação de investigação judicial eleitoral”, para identificar as ações a que a lei estabelece o rito do artigo 22 da LC nº. 64/90 (⁷²⁸).

Nas ações de investigação judicial eleitoral, seja qual for o seu fundamento legal específico, o que se pretende é combater a influência abusiva dos detentores do poder econômico ou político, realizada de forma deliberada ou veladamente, em proveito de determinada candidatura ou partido político. Assim, visa-se tutelar a legitimidade e normalidade das eleições ⁷²⁹, a higidez da campanha e igualdade na disputa ⁷³⁰, a liberdade do voto ⁷³¹ a isonomia do pleito contra favorecimentos nefastos de agentes políticos, em proveito próprio ou de apadrinhados ⁷³².

⁷²² Cfr. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 231; CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 6ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 257.

⁷²³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 231.

⁷²⁴ Cfr. artigo 1º, I, “d”, e 19, LC n. 64/90.

⁷²⁵ Cfr. artigo 30-A, Lei nº. 9.504/97.

⁷²⁶ Cfr. artigo 41-A, Lei nº. 9.504/97

⁷²⁷ Cfr. art. 73 e ss., da Lei nº. 9.504/97. *Vide* ainda GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 439.

⁷²⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 439.

⁷²⁹ Cfr. artigo 19 e 22, LC n. 64/90.

⁷³⁰ Cfr. artigo 30-A, Lei n. 9.504/97.

⁷³¹ Cfr. artigo 41-A, Lei n. 9.504/97.

⁷³² Cfr. artigo 73 e ss., Lei n. 9.504/97). *Vide* também GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 441.

A caracterização de abuso de poder, ressalvadas as hipóteses taxativas do art. 73 e ss., da Lei nº. 9.504/97, pode ocorrer de fatos e situações variadas, como, v.g.: uso abusivo dos meios de comunicação; propaganda eleitoral irregular; fornecimento de medicamento, alimentos, materiais de construção, utensílios de uso pessoal ou doméstico; oferta de tratamento de saúde; oferta de dinheiro ou qualquer vantagem em troca de votos; percepção de recursos de fonte proibida ou mediante fraude, etc.⁷³³.

Os legitimados para a propositura da ação são o Ministério Público, qualquer partido político, coligação ou candidato, que deverão apresentar a petição inicial, relatando os fatos e indicando as provas, indícios e circunstâncias, diretamente à Justiça Eleitoral.

O seu objeto divide-se em cautelar e constitutivo. O cautelar consiste na suspensão do ato que deu motivo à ação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso venha a ser julgada procedente⁷³⁴. O objeto constitutivo consiste, primeiro, na decretação de inelegibilidade e, segundo, na cassação do registro ou diploma, caso este já tenha sido concedido, vindo o candidato a perder sua elegibilidade em relação ao pleito disputado (cassação do registro) ou o seu mandato, por cassação de seu diploma.

O prazo para a propositura da AIJE é até a data da diplomação dos eleitos⁷³⁵. Após as alterações trazidas pela Lei Complementar nº. 135/2010, chamada no Brasil de *Lei da Ficha Limpa*, à Lei Complementar nº. 64/90, fíndou-se uma extensa controvérsia com relação aos efeitos da AIJE, em virtude da superveniência da diplomação. A previsão anterior apenas se referia como sendo efeitos da AIJE a declaração de inelegibilidade e a cassação do registro de candidatura. Nesse sentido, muitos entendiam que o transcurso da diplomação acarretava a perda do objeto da demanda, uma vez que inócua seria a perda do registro, para quem já fosse diplomado. Para esses casos, seria necessária a propositura de outras duas ações, a ação de impugnação de mandato eletivo (AIME) ou o recurso contra expedição de diploma (RCED), a fim de se evitar o insucesso da investigação. Todavia, como dito, essa controvérsia já não mais existe, pois a LC nº. 135/2010 trouxe expressamente a cassação também do diploma, caso este já tenha sido concedido, como um dos efeitos da AIJE⁷³⁶.

A ação (*recurso*) *contra expedição de diploma* é o recurso, com verdadeira natureza de ação, a ser intentado contra a concessão do diploma a candidato, em afronta à verificação dos seguintes casos, previstos no artigo 262 do CE:

- a) inelegibilidade ou incompatibilidade de candidato;
- b) errônea interpretação da lei quanto à aplicação do sistema de representação proporcional;

⁷³³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 441-442.

⁷³⁴ Cfr. artigo 22, I, b, da LC nº. 9.504/97. Ainda, vide GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 445-446.

⁷³⁵ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 455.

⁷³⁶ CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 6ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 438.

- c) erro de direito ou de fato na apuração final, quanto à determinação do quociente eleitoral ou partidário, contagem de votos e classificação de candidato, ou a sua contemplação sob determinada legenda; e
- d) concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 (votação viciada) do Código Eleitoral, e do art. 41-A da Lei n. 9.504/97.

O transcrito rol do artigo 262 do Código Eleitoral é taxativo. As hipóteses *b* e *c*, mencionadas acima, são, atualmente, de improvável ocorrência. Em geral, o recurso contra expedição de diploma (RCED) é manejado com estribo nas situações *a* ou *d*, correspondentes aos incisos I e IV, do referido dispositivo legal.⁷³⁷

A hipótese do artigo 262, I, do CE refere-se à ocorrência de inelegibilidade ou incompatibilidade. A inelegibilidade, neste caso, deverá ser inelegibilidade constitucional (ausência de condições de elegibilidade ou inelegibilidade em sentido estrito prevista na constituição) ou inelegibilidade superveniente ao registro de candidatura. Isso porque as inelegibilidades infraconstitucionais, uma vez não arguidas no RCAN, precluem. As incompatibilidades, por sua vez, são impedimentos decorrentes do exercício de cargo, emprego ou função pública. Semelhantemente às inelegibilidades, no RCED somente poderão ser arguidas incompatibilidades constitucionais (*e.g.* as incompatibilidades decorrentes de matrimônio ou parentesco do candidato eleito, com um detentor de mandato eletivo na circunscrição – artigo 14, § 7º, CR/88) ou supervenientes, já que as incompatibilidades legais deverão ser suscitadas quando do registro de candidatura – de ofício ou via AIRC⁷³⁸.

A outra hipótese, com base na qual geralmente o RCED é manejado, é a contida no inciso IV do artigo 262 do Código Eleitoral. Refere-se à concessão ou denegação de diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do artigo 222 (votação viciada) do Código Eleitoral e do artigo 41-A da Lei das Eleições. Nesses casos, vale-se do RCED para insurgir-se contra a diplomação em manifesta contradição com a prova dos autos, referente a procedimento em que se demonstrou ter sido a votação objeto de falsidade, fraude, coação, abuso de poder econômico ou político, emprego de propaganda vedada, ou captação ilícita de sufrágio. No caso de abuso de poder ou captação ilícita de sufrágio, se já houver AIJE ajuizada, admite-se a prova emprestada deste procedimento, para a instrução do RCED⁷³⁹.

Apesar de concebido como recurso no Código Eleitoral brasileiro, o RCED tem natureza de ação. Recursos são vias impugnativas de decisões judiciais, interpostas dentro de um processo entre partes, situação que não se verifica na diplomação, que possui natureza administrativa, segundo entendimento pacífico da doutrina e jurisprudência eleitoral brasileira. Além disso, a via recursal não admite a produção de provas, enquanto que, no RCED, tal instrução não apenas é admitida, como também necessária⁷⁴⁰.

⁷³⁷ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 423.

⁷³⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 424.

⁷³⁹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 426.

⁷⁴⁰ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 422.

O RCED deve ser interposto no prazo decadencial de três dias, contados da data da “sessão da diplomação” dos eleitos (art. 258 e 276, § 1º, *in fine*, CE), perante o órgão de instância superior ao concedente do diploma. Detém legitimidade ativa para interpor o RCED: o partido político, o candidato eleito e diplomado, ou o suplente, e o Ministério Público. Não pode ser manejado por eleitor que não foi candidato. Quanto à legitimidade da coligação, há divergência na doutrina, tendo, todavia, a jurisprudência eleitoral admitido a extensão do consórcio de partidos, para este fim específico ⁷⁴¹.

Na causa de pedir do RCED, como visto, há de figurar alguma das hipóteses do art. 262 do Código Eleitoral brasileiro, sendo o seu objeto sempre a cassação do diploma. Não há na espécie cominação de multa ou declaração de inelegibilidade. No polo passivo pode figurar tanto o candidato eleito, quanto o suplente diplomado ⁷⁴².

Relativamente à *ação de impugnação de mandato eletivo (AIME)*, é esta de índole constitucional-eleitoral, prevista no artigo 14, §§ 10 e 11, da CRFB. Consoante os referidos dispositivos, o mandato eletivo poderá ser impugnado no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, a qual tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se sua propositura for temerária ou de má-fé.

Apesar da ausência de norma infraconstitucional de regulamentação da AIME, os referidos dispositivos constitucionais têm aplicação direta e imediata. Segundo a jurisprudência brasileira, a AIME deve observar o rito da ação de impugnação ao registro de candidatura (AIRC), previsto nos artigos 3º a 16 da LC nº. 64/90.

São três os seus fundamentos: abuso de poder econômico, corrupção e fraude. A questão do mau uso do poder econômico já foi assinalada na caracterização da AIJE. A corrupção, por sua vez, pressupõe o desvirtuamento das atividades de determinado agente estatal, que de alguma forma mercadeja sua atuação na Administração Pública, com vistas a favorecer determinada candidatura ou grupo político. A fraude, por sua vez, é definida pela astúcia, artimanha, artifício ou ardil engendrado com o fim de desvirtuar a votação, a favor de algum dos concorrentes. Em sede de AIME, a fraude tem de estar relacionada à votação. ⁷⁴³

Por interpretação sistemática do artigo 14, §§10 e 11, com o § 9º, do mesmo artigo da Constituição brasileira, admite-se a AIME fundamentada também em abuso de poder político, e não apenas com base em abuso de poder econômico. Nesse sentido, registre-se que nada impede que a causa de pedir da AIME se confunda com a causa de pedir de uma eventual AIJE proposta anteriormente. Todavia, aquela tem por objeto desconstituir o mandato do eleito, em virtude de ter sido obtido mediante abuso de poder econômico (ou político), corrupção ou fraude, enquanto que na AIJE, tecnicamente, tem-se por objeto a cassação do registro ou do diploma e a decretação de inelegibilidade. Da mesma forma, ambas distinguem-

⁷⁴¹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 430.

⁷⁴² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 429.

⁷⁴³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 546.

se do RCED que visa reformar o diploma, o qual é pressuposto para o mandato. Não há, por isso, litispendência entre essas demandas. Na AIME, portanto, desconstitui-se o diploma para se derogar o mandato ⁷⁴⁴.

São legitimados para a AIME os mesmos da AIJE: qualquer candidato, eleito ou não, partido político, coligação ou órgão do Ministério Público. Quanto às coligações, cabem aqui as mesmas considerações feitas ao RCED. O prazo para ajuizamento, como visto, é de 15 (quinze) dias, após a data da diplomação ⁷⁴⁵. Julgada procedente a AIME, desconstitui-se o mandato impugnado, imediatamente. Além disso, o TSE tem registrado entendimento de que são efeitos secundários da AIME a decretação de inelegibilidade e a anulação dos respectivos votos, que por força do artigo 224 do CE, impõe a exigência de novas eleições, se mais da metade dos votos válidos forem anulados ⁷⁴⁶.

A ação (pedido) de perda de cargo eletivo surgiu recentemente com a edição, pelo TSE, da Resolução nº. 22.610, publicada em 30/10/2007, com o fim de disciplinar o processo de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária. Pela Resolução, o Ministério Público, o partido político interessado ou quem tiver interesse jurídico pode pedir na Justiça Eleitoral a decretação da perda de cargo eletivo de determinado mandatário, em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa ⁷⁴⁷.

O direito de ação deve ser exercido pelo partido político, do qual o mandatário se desfiliou, no prazo decadencial de 30 dias, contados da desfiliação; omissa a agremiação, poderá ingressar com o pedido, nos 30 dias subsequentes e, igualmente, decadenciais, os demais interessados jurídicos ou o Ministério Público. Ao mandatário, por seu turno, é facultado pleitear a declaração de existência de justa causa, o que (existência de justa causa), de todo modo, também poderá ser arguido em sede de defesa, na ação de perda de mandato eletivo. ⁷⁴⁸

As hipóteses de justa causa para desfiliação são: *i)* incorporação ou fusão do partido; *ii)* criação de novo partido; *iii)* mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; *iv)* grave discriminação pessoal. Proposta a ação de perda de mandato eletivo e não configurada alguma das referidas causas de justificação, será decretada a perda do mandato eletivo do candidato infiel. O presidente do órgão legislativo competente terá o prazo de dez dias ⁷⁴⁹ para empossar o suplente melhor colocado na coligação (cargos proporcionais) ou o vice daquele que teve decretada a perda do mandato ⁷⁵⁰.

⁷⁴⁴ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 548.

⁷⁴⁵ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 553;558.

⁷⁴⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 574-575.

⁷⁴⁷ Cfr. GOMES, 2010, p. 85; CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 6ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 146.

⁷⁴⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 85-86.

⁷⁴⁹ Cfr. artigo 10, da Resolução nº. 22.610/2007 do TSE.

⁷⁵⁰ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 87.

Convém registrar que são vários os questionamentos acerca da constitucionalidade de tal resolução, não obstante a questão já ter sido levada ao Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.086, na qual foi afirmada a sua constitucionalidade. Dentre os referidos questionamentos, todavia, pode-se citar a afronta ao art. 121 da Constituição da República brasileira, segundo o qual a competência da Justiça Eleitoral deve ser fixada por lei complementar. Não se poderia, dessa forma, acrescentar ao rol de competências da Justiça Eleitoral, a decretação de perda de mandato eletivo por desfiliação sem justa causa, por meio de uma resolução do Tribunal Superior, haja vista a matéria ser reservada a lei complementar ⁷⁵¹. Além disso, pode-se cogitar, ainda, a inconstitucionalidade decorrente da ausência de previsão expressa de tal hipótese de perda de mandato eletivo na Constituição ou em qualquer outro ato legislativo, na contramão do art. 5º, inc. II, da própria Constituição brasileira, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei.

A ação (*pedido*) de direito de resposta, por fim, está prevista no art. 58, da Lei nº. 9.504/97, que dispõe que a partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação, atingidos, ainda que indiretamente, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social ⁷⁵².

O procedimento do pedido de resposta é o previsto no art. 96, da Lei nº. 9.504/97, comum a todas as demais representações por propaganda irregular constante da Lei das Eleições. No que se refere ao prazo para ajuizamento, há de se verificar o veículo da ofensa. Caso se trate de horário eleitoral gratuito, o prazo será de 24 horas, a partir da veiculação do agravo; quando se tratar de programação normal das emissoras de rádio e televisão, o prazo será de 48 horas; e caso trate de veículo de imprensa escrita, o prazo para a propositura do pedido de resposta é de 72 horas ⁷⁵³.

Tratando-se de ofensa veiculada na *internet*, tem-se entendido ser possível a propositura do pedido de resposta a qualquer tempo enquanto perdurar a exposição. Caso esta se cesse, o prazo será o aplicável à imprensa escrita (setenta e duas horas), renovando-se sempre que se repedir a conduta ⁷⁵⁴.

Deferido o direito de resposta, que deverá ser exercido no prazo e forma estabelecido na Lei nº. 9.504/97, o seu não cumprimento sujeitará o infrator ao pagamento de multa, duplicada em caso de reincidência, sem prejuízo de configuração do crime de desobediência, previsto no artigo 347 do CE. Além disso, poderá ocorrer a suspensão da programação normal da emissora de rádio e televisão, por 24 horas ⁷⁵⁵, ou do acesso aos serviços, no caso de *internet* ⁷⁵⁶.

⁷⁵¹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 86.

⁷⁵² Cfr. GOMES, 2010, p. 373; CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 6ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 319.

⁷⁵³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 373.

⁷⁵⁴ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 374.

⁷⁵⁵ Cfr. artigo 56, Lei nº. 9.504/97.

⁷⁵⁶ Cfr. artigo 57-I, Lei nº. 9.504/97. Ainda, *vide* GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte:

Em especial quanto ao pedido de resposta, a lei fixa o prazo máximo de 72 horas da data da formulação do pedido, para que a decisão judicial seja prolatada, sob pena de sanção à autoridade desobediente. Quis o legislador que a resposta ao agravo não viesse a destempo, o que perpetuaria os seus efeitos ⁷⁵⁷.

PORTUGAL

No histórico português, o tratamento do contencioso eleitoral houve por passar por significativas alterações até os dias de hoje ⁷⁵⁸. Tradicionalmente, conforme ensinamento do professor JORGE MIRANDA ⁷⁵⁹, cabia aos *tribunais judiciais* o contencioso relativo ao recenseamento eleitoral, e aos *tribunais administrativos* o contencioso das candidaturas e da votação e apuração ⁷⁶⁰.

Quando da redemocratização, a legislação eleitoral criada nos idos de 1974 para reger as eleições políticas para a Assembleia Constituinte reservaram todas as competências aos *tribunais judiciais comuns* ⁷⁶¹, como se pode observar nos artigos 35º, 38º e 120º, do Decreto-Lei nº. 621-C/74. Ainda, após a promulgação da Constituição de 1976, tais preceitos continuaram a vigor, sob a regra de que o “julgamento da *regularidade* e *validade* dos atos do processo eleitoral competiam aos tribunais” ⁷⁶².

Todavia, com o advento da criação do *Tribunal Constitucional*, pela Revisão Constitucional de 1982, as competências para julgamento de ações e recursos em matérias de cunho jurídico-eleitorais passaram, quase em sua totalidade, para este tribunal – num primeiro passo, por interpretação harmônica com a Lei nº. 28/82 (*Lei do Tribunal Constitucional – LTC*); depois, definitivamente, com a expressa designação constitucional, contida no artigo 223º, nº 2, alínea “c” ⁷⁶³. Ainda, segundo ensinamentos de RIBEIRO MENDES ⁷⁶⁴, passou o

Del Rey, 2010, p. 378.

⁷⁵⁷ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 373.

⁷⁵⁸ Cfr., entre outros, RODRIGUES, Francisco José Pedrinho Amado. **As reformas eleitorais em Portugal**. Lisboa, 2007.

⁷⁵⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 293.

⁷⁶⁰ Cfr. artigos 20º, 21º, e 75º e seguintes do Decreto nº. 37.570.

⁷⁶¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 293.

⁷⁶² Mandamento previsto no então artigo 116º, e atualmente, sob nova numeração, prescrito no artigo 113º, n. 7, da CRP.

⁷⁶³ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 293.

⁷⁶⁴ RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 588.

Tribunal Constitucional a ter competências no tocante a partidos políticos, coligações e frentes, fazendo com que os Tribunais das Relações ⁷⁶⁵ também perdessem suas competências de cunho substancialmente jurídico-eleitoral. Atualmente, chegou-se ao ponto de que compete ao Tribunal Constitucional o conhecimento de todos os recursos de decisões tomadas em procedimentos eleitorais e referendários ⁷⁶⁶, feitas raríssimas exceções ⁷⁶⁷.

Tal fenômeno advém do desenvolvimento dos sistemas jurídico-constitucionais mundo afora, mormente quando do progresso do próprio Estado democrático de Direito, a que, nas palavras de JORGE MIRANDA ⁷⁶⁸, tem vindo a manifestar-se em quase todos os países europeus, de forma geral, pela criação de Tribunais Constitucionais, e a que também detêm domínio sob a apreciação de regularidade e validade dos atos jurídico-eleitorais, fazendo com que este faça as vezes, verdadeiramente, de uma justiça eleitoral própria, e fazendo progredir, assim, em relação ao sentido ultrapassado de uma corte meramente detentora de mera fiscalização de constitucionalidade das leis.

Ainda, tal decorre de um processo *interna corporis* de desenvolvimento da capacidade hermenêutica do próprio Tribunal Constitucional em reconhecer o grau de competências em âmbito jurídico-eleitoral, como se pode perceber, *v.g.*, do célebre acórdão n.º 165/85 (⁷⁶⁹). Em tal acórdão, cujo relator fora o eminente juiz-conselheiro Cardoso da Costa, sustentava-se que tal processo de ampliação dogmática do Tribunal Constitucional visava “assegurar a possibilidade de controle contencioso, não só do ato eleitoral em sentido estrito, mas, integralmente, de todas as operações jurídicas que decorrem do processo que vai desde a

⁷⁶⁵ *Vide gratia*, artigo 101.º, n.º 3, da Lei 28/82, de 15 de Novembro.

⁷⁶⁶ Cfr. MIRANDA, **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 294.

⁷⁶⁷ Jorge Miranda aponta como única exceção a esta regra as decisões das comissões recenseadoras em reclamações sobre a inscrição de cidadãos em recenseamento; contra tais decisões cabem recurso para os tribunais de comarca, e destas, cabe, então, recurso, em última instância, ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 61.º, da Lei n.º 13/99, de 22 de Março; *in* MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 294. A nosso entender, tal entendimento não é propriamente exceção à regra de competência do Tribunal Constitucional, uma vez que este tem competência *em última instância*, exatamente como assim está disposto no artigo 223.º, n.º 2, alínea c), da CRP. Por outro lado, deve-se entender o sentido da expressão *última instância*, nos seguintes termos: o mencionado dispositivo não só abarca a *competência obrigatória em última instância* (doutro sorte, haveria, assim, sempre a competência de tribunais comuns, para que haja a possibilidade de recurso ao Tribunal Constitucional, que decidiria em última instância), mas no sentido que o Tribunal Constitucional, sendo *instância máxima*, pode servir como última instância, quando determinado processo “subir” ao Tribunal Constitucional como “recurso” em sentido estrito; ou pode-se entendê-lo como *competência originária* ou *instância única*, o que na maioria das vezes ocorre – nesses casos, a utilização da expressão *última instância*, se levada a cabo a primeira interpretação, poderia dar a entender um choque hermenêutico; entretanto, “última instância” pode/deve ser entendido também como competência originária. Feita tal explanação, é o presente para dizer que haverá exceções à competência da análise de todos os recursos em matérias jurídico-eleitorais quanto ao entendimento de que nem sempre o Tribunal Constitucional tem a “competência originária”; daí sim, caberia o exemplo citado pelo professor Jorge Miranda, assim também como outros, tais como o recebimento de candidaturas para as eleições para a Assembleia da República, para as eleições para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, e para as eleições do poder local, que são aceitas pelo juiz do círculo judicial correspondente, nos termos do artigo 23.º, da Lei 14/79.

⁷⁶⁸ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 292.

⁷⁶⁹ *in* **Acórdãos do Tribunal Constitucional**. 6.º vol., p. 664 e ss.. *in* RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in* **Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 588-589.

marcação das eleições ao apuramento dos resultados”. Ainda, assentou-se entendimento de que o *contencioso eleitoral* deveria incluir não apenas a proteção da regularidade dos atos eleitorais em si, mas de todo o processo eleitoral; em consequência disso, “foi preocupação do legislador transferir para o Tribunal Constitucional toda a competência contenciosa em matéria eleitoral”⁷⁷⁰.

Assim, em Portugal, aprouve ao legislador conceder ao Tribunal Constitucional o *status* de órgão máximo e detentor de boa parte das competências relativas aos processos jurídico-eleitorais e ao *contencioso eleitoral político* propriamente dito. E justifica o professor lusitano JORGE MIRANDA⁷⁷¹ no sentido de que uma vez sendo o *contencioso eleitoral* político um *contencioso* eminentemente *constitucional*⁷⁷², não seria outra a opção senão confiar ao Tribunal Constitucional a competência para gerir tais processos.

Relativamente ao *contencioso eleitoral* português, como um todo, este adota uma série de características e princípios pertinentes, e a que vale rápido destaque. São princípios norteadores do contencioso eleitoral – além, por óbvio, daqueles concernentes ao direito eleitoral – cinco, em especial, a cujas demandas precisam atender; e são elas: a garantia fundamental do *direito de se eleger e ser eleito*⁷⁷³; a garantia do *princípio da igualdade de oportunidade e no tratamento das candidaturas e dos cidadãos*, durante todo o processo eleitoral⁷⁷⁴; a garantia de *periodicidade das eleições* e da *renovação dos representantes dos órgãos eletivos*, dentro dos prazos constitucionalmente estabelecidos⁷⁷⁵; a garantia da *legitimação e transparência dos resultados provenientes das eleições políticas*⁷⁷⁶; e a garantia aos *princípios constitucionais do processo*, tais como o princípio do *contraditório*⁷⁷⁷, da *fundamentação das decisões* e do *respeito ao caso julgado*^{778 779 780}.

⁷⁷⁰ *in Acórdãos do Tribunal Constitucional*. 6º vol., p. 664 e ss. *in* RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 589. Esta solução, segundo descreve a autora citada, ainda fora repetida pelo Acórdão nº 23/86 e consagrada pela Lei 28/82.

⁷⁷¹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 299.

⁷⁷² Nesse aspecto, vale anotar que a doutrina portuguesa não entende o Direito Eleitoral como um ramo autônomo na ciência jurídica, antes fazendo parte do Direito Constitucional, quando se tratar de eleições políticas; ou do Direito Administrativo, quando se tratar de eleições em associações públicas, universidades ou outras pessoas coletivas de Direito Público; ou ainda outras, no Direito Comercial ou Trabalhista, v.g.. Cfr. MIRANDA, Jorge. Sobre o Direito Eleitoral *in Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa: Lex, 1995, p.149 e ss.

⁷⁷³ Cfr. o “*direito de sufrágio*”, constitucionalmente garantido nos termos do artigo 49º, da CRP.

⁷⁷⁴ Cfr. artigo 113º, nº 3, alínea *b*), da CRP. *Vide*, ainda, o disposto concernente à CNE e seus objetivos precípuos, nos termos do artigo 5º, da Lei 71/78.

⁷⁷⁵ Cfr. artigos 10º, 113º e 118º, da CRP.

⁷⁷⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 299.

⁷⁷⁷ Cfr. entre tantos, os artigos 34º, nº 2 e 3, e 118º, nº 3, da Lei 14/79; artigo 64º, nº 2, da Lei 13/99; artigos 94, nº 3 e 4, e 100º, nº 2, da Lei 28/82.

⁷⁷⁸ Cfr. artigo 20º, da CRP.

⁷⁷⁹ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 303, 304; e MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – Direitos Fundamentais. Tomo IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 258 e ss.

⁷⁸⁰ Ainda, acerca dos princípios e direitos fundamentais eleitorais, cfr. ALVES, Francisco Luís Freire Ribeiro. **Direitos Fundamentais Eleitorais**. Lisboa, 2005.

Ainda, são características do contencioso eleitoral português, de acordo com a doutrina lusitana: *a) caráter sazonal ou ocasional*, no sentido da dependência que tem do tempo, vale dizer, só é suscetível de atuação nos períodos eleitorais, salvo o contencioso de recenseamento; *b) máxima celeridade processual*, na medida em que o contencioso eleitoral necessita de prazos rápidos e possui uma sucessão de atos processuais com datas fixas, não-dilatáveis e inadiáveis, em razão de sua natureza; *c) preclusão processual ou aquisição sucessiva*, uma vez que o processo eleitoral é delimitado por uma calendarização rigorosa, e cada uma de suas fases recursais são impugnáveis e não se pode passar à próxima sem que a primeira tenha sido esgotada; uma vez esgotada, então, passa-se à próxima etapa, e não sendo tendo sido declarada a invalidade ou irregularidade daquelas, no tempo propício, aquelas não poderão mais serem contestadas, juridicamente, no futuro ⁷⁸¹; *d) único grau de jurisdição*, com competências exclusivas do Tribunal Constitucional, salvo raras exceções ⁷⁸²; *e) contencioso de plena jurisdição*, já que pode o Tribunal Constitucional fazer sobrepor-se, independentemente de anulação ou declaração de nulidade de determinado ato, de modo a prezar pela plena regularização dos procedimentos ⁷⁸³; *f) natureza constitucional-administrativa*, vez que os atos suscetíveis de recurso são praticados por órgãos da administração eleitoral, mas também detêm natureza jurídica constitucional ⁷⁸⁴; *g) não-repetição de votos*, quando a nulidade encontrada não afetar o resultado final da eleição ⁷⁸⁵.

Quanto às *modalidades* do contencioso eleitoral político, que vigoram na legislação portuguesa, podem ser estas divididas em *contencioso do recenseamento*; *contencioso das candidaturas*; *contencioso da votação e apuramento*; e *contencioso dos atos*, correspondentes às decisões relativas às campanhas eleitorais, e que valem, todos estes, para todas as eleições políticas realizadas em Portugal, apesar de cada qual ter legislação e regramentos específicos e diferenciados entre si. Ainda, há duas modalidades de contencioso eleitoral que, embora não sejam provenientes de *eleições políticas* – no sentido original do *sufrágio* universal, direto e periódico para a representação política no Estado – decorrem destas, sendo, portanto, espécies diversas do *contencioso eleitoral político* propriamente dito. São estas o *contencioso parlamentar* ⁷⁸⁶ e o *contencioso intra-partidário* ^{787 788}.

⁷⁸¹ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 300; e MIRANDA, Jorge. **Ciência Política** – Formas de Governo. Lisboa: 2006, p. 228.

⁷⁸² São poucas as exceções; entre elas, cabem as decisões das comissões recenseadoras em reclamações sobre a inscrição de cidadãos em recenseamento, já que contra tais decisões cabe recurso para os tribunais de comarca, e destas, cabe, então, recurso, em última instância, ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 61º, da Lei nº. 13/99, de 22 de Março. Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 294, 300.

⁷⁸³ Tais prerrogativas podem consubstanciar-se de várias maneiras, tais como o Tribunal Constitucional decretar providências cabíveis caso a caso, subsistir-se à entidade recorrida na prática de um ato processual, e mesmo “admitir candidaturas com substituição de um candidato por outro, ordenar alterações na contagem de votos e reformar o apuramento geral”, v.g. in MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 301 e nota de rodapé nº 3.

⁷⁸⁴ Cfr. ABREU, Flávia Botelho de. **Uma análise da Justiça Eleitoral Brasileira e Portuguesa**. Lisboa, 2005, p. 47.

⁷⁸⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 300-301. Cfr., ainda, SILVA, Vasco Pereira da. **Para um contencioso administrativo dos particulares**. Lisboa: Almedina, 1997, p. 262.

⁷⁸⁶ Cfr. artigo 223º, nº2, alínea g), 2ª parte, da CRP; e artigo 8º, alínea g), e artigo 102º-D, ambos da Lei 28/82.

⁷⁸⁷ Cfr. artigo 223º, nº 2, alínea h), 1ª parte, da CRP; e artigo 9º, alínea d), e artigo 103º-C, ambos da Lei 28/82.

⁷⁸⁸ Sobre estas não se tratará o presente trabalho, embora sejam de excepcional relevo e demasiado interessantes,

Relativamente ao *contencioso do recenseamento*, estes podem ser concernentes à criação ou extinção de postos de recenseamento, nos termos do artigo 26º, da Lei 13/99 (789); ou podem estes serem relativos à inscrição de cidadãos eleitores, conforme disposto no artigo 61º, da mesma Lei 13/99 (790). Cabe ressaltar que são legitimados ativos para interpor recursos eleitorais em contencioso do recenseamento qualquer cidadão eleitor ou partido político ou grupo de cidadãos com assento nos órgãos autárquicos na respectiva área de recenseamento em pleiteio 791. Ainda, cumpre salientar que a competência para julgamento de tais recursos cabe, no primeiro caso, aos representantes do Governo no distrito (em Portugal continental); para o Representante da República (nas regiões autónomas); ou para o embaixador português responsável (quando no estrangeiro) 792. Já no segundo caso, tem competência para julgar tais recursos o tribunal da comarca da sede da respectiva comissão de recenseamento, e, destas decisões, cabem ainda recurso, em última instância, ao Tribunal Constitucional 793.

Já quanto ao *contencioso das apresentações de candidaturas*, esta já adentra ao contencioso dos procedimentos eleitorais *strictu sensu* 794, vale dizer, já se enquadra no rol dos atos do processo eleitoral propriamente ditos, e tem regulação geral prescrita no artigo 101º, da Lei 28/82. Relativamente às eleições para a Assembleia da República, tem-se previsão legal nos artigos 32º a 36º, da Lei 14/79. Como sabido, a apresentação das candidaturas faz-se perante o juiz do círculo judicial com sede na capital do círculo eleitoral respectivo 795, e poderá o juiz rejeitar a candidatura 796, se deparar-se em casos de irregularidade com a lei eleitoral. Desta decisão cabe reclamação de revisão ao próprio juiz, no prazo de dois dias; e da decisão definitiva do juiz cabe, então, recurso ao Tribunal Constitucional, também no prazo de dois dias, conforme regramentos dispostos nos artigos

porquanto contém peculiaridades próprias do sistema lusitano e que cabem, certamente, a uma análise comparativa em eventuais investigações académicas futuras.

789 Conforme preceitua o artigo 26º, *in verbis*: “Das decisões relativas à criação ou à extinção de postos de recenseamento podem recorrer, no prazo de dez dias, no mínimo vinte e cinco eleitores, no território nacional, ou cinco eleitores, no prazo de trinta dias, no estrangeiro. 2 - Os recursos são interpostos: a) No continente, para o representante do Governo no distrito; b) Nas Regiões Autónomas, para o Representante da República. c) No estrangeiro, para o embaixador. 3 - Os recursos são decididos no prazo de cinco dias e imediatamente notificados às comissões recenseadoras e ao primeiro dos recorrentes. 4 - As comissões recenseadoras e os recorrentes podem interpor recurso, no prazo de cinco dias, para o Tribunal Constitucional, que decide nos dez dias imediatos”.

790 Dispõe o texto legal do artigo 61º da Lei 13/99: “Das decisões da DGAI sobre reclamações que lhes sejam apresentadas cabe recurso para o tribunal da comarca da sede da respectiva comissão recenseadora. 2 - Tratando-se de recurso interposto de decisão de comissão recenseadora no estrangeiro, é competente o Tribunal da Comarca de Lisboa. 3 - Nos tribunais em que haja mais de um juízo, procede-se à distribuição no próprio dia da entrada do requerimento, nos termos da lei processual comum. 4 - Das decisões do tribunal de comarca cabe recurso para o Tribunal Constitucional”.

791 Cfr. artigo 60, nº 1, e artigo 63º, da Lei 13/99.

792 De tais decisões cabe recurso, no prazo de *cinco dias*, para o Tribunal Constitucional, que decide nos dez dias imediatos, nos termos do artigo 23º, nº 4, da Lei 13/99. Ainda, cabe mencionar que, como se depreende, o primeiro julgamento recursal não é judicial, mas administrativo, e das decisões desses órgãos, cabe então recurso ao Judiciário.

793 Cfr. artigo 61º, da Lei 13/99. Ainda, não se poderia deixar de anotar que o exemplo aqui citado é paradigmático no sentido de que é este uma das poucas exceções à regra da competência originária do Tribunal Constitucional em conhecer recursos de cunho jurídico-eleitoral.

794 MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 295.

795 Cfr. artigo 23º, da Lei 14/79.

796 Cfr. artigo 28º, da Lei 14/79.

32º a 36º, da LEAR. Ainda, anota-se que são legitimados ativos para interpor tais recursos eleitorais os candidatos, os seus mandatários e os partidos políticos concorrentes à eleição no respectivo círculo eleitoral ⁷⁹⁷.

No que diz respeito ao mesmo contencioso das candidaturas relativamente às eleições para Presidente da República, tem-se previsão legal nos artigos 25º a 28º, da LEPR. Anota-se que diferentemente do que acontece nas eleições para a Assembleia da República, nesta as candidaturas são recebidas pelo próprio Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 8º, alínea “a”, da Lei 28/82. Nessa esteira, pode o juiz-presidente do tribunal rejeitar a candidatura de determinado candidato, se este for inelegível ⁷⁹⁸, e desta decisão cabe reclamação ao próprio juiz-presidente, no prazo de 24 hora, nos termos do artigo 20º da LEPR. Da decisão final do juiz-presidente ainda cabe a interposição de recurso para o tribunal pleno, também no prazo de 24 horas ⁷⁹⁹, e tem legitimidade ativa para tanto os próprios candidatos ou seus respectivos mandatários ⁸⁰⁰.

Relativamente ao *contencioso da votação e apuramento*, este também se aplica, em geral, a todas as eleições políticas, a cujas regras gerais se encontram no artigo 102º, da Lei 28/82; todavia, para cada tipo de eleição, há diferentes normas e diferentes procedimentos, prescritos em cada uma das leis eleitorais vigentes. Quanto às eleições para a Assembleia da República, a LEAR preceitua os dispositivos a esta concernente nos artigos 117º a 120º. Assim, contra quaisquer atos de irregularidade ocorridos durante os procedimentos de votação e apuração, cabe a interposição de recurso, no prazo de 24 horas, ao Tribunal Constitucional⁸⁰¹, desde que tal ato recorrido tenha sido devidamente impugnado (reclamado/protestado) no momento em que este foi verificado ⁸⁰², e deverá o Tribunal Constitucional decidir, em plenário, após respeitados os procedimentos de notificação e resposta, ou, em outras linhas, respeitado o *princípio do contraditório*⁸⁰³. Já quanto às eleições presidenciais, as regras estão previstas nos artigos 114º a 116º, da LEPR, e nos artigos 98º e 100º, da Lei 28/82. Também chamada de *contencioso eleitoral do desdobramento da assembleia geral de voto*, esta pressupõe as mesmas características daqueles regras supramencionadas, atinentes às eleições para a Assembleia da República, e uma vez interposto o recurso, ao Tribunal Constitucional, esta será decidida em plenário, no prazo de dois dias (um dia para notificação e resposta dos demais candidatos e mais um dia para elaboração, pelo relator, do projeto de acórdão).

Outra modalidade existente se perfaz no *contencioso dos atos dos órgãos da administração eleitoral*, provenientes das suas decisões relativas aos procedimentos da campanha eleitoral. Tal modalidade está prevista nos artigos 102º-B e 102º-C, da Lei 28/82

⁷⁹⁷ Cfr. artigo 30º, nº 1, e artigo 33º, da Lei 14/79.

⁷⁹⁸ Cfr. artigo 19º, do Decreto-Lei 319-A/76.

⁷⁹⁹ Cfr. artigo 25º, do Decreto-Lei 319-A/76.

⁸⁰⁰ Cfr. artigo 26º, do Decreto-Lei 319-A/76.

⁸⁰¹ Cfr. artigo 118º, da Lei 14/79.

⁸⁰² Cfr. artigo 117º, da Lei 14/79.

⁸⁰³ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 303.

(⁸⁰⁴), e visa permitir que quaisquer decisões, tomadas pela *Comissão Nacional das Eleições*⁸⁰⁵ ou qualquer outro órgão da administração eleitoral⁸⁰⁶, sejam passíveis de revisão, pelo Tribunal Constitucional, pelo prazo de interposição de 1 dia, e de decisão, pelo plenário, nunca superior a 3 dias⁸⁰⁷; ou no caso de recurso contra a aplicação de *coima (multa)*, pelo CNE, o prazo de interposição é de 10 dias, nos moldes procedimentais do artigo 102º-C, da Lei 28/82.

Assim, o contencioso eleitoral português se encontra abduzido mormente a tais modalidades de contencioso eleitoral próprio, aos quais nomeadamente se aduzem ao processo administrativo eleitoral propriamente dito, quais sejam, *contencioso do recenseamento*; o *contencioso das candidaturas*; o *contencioso da votação e apuramento*; e o *contencioso dos atos*. Ainda, existe o contencioso relativo aos ilícitos eleitorais, no direito português, aos quais já fizemos referência no capítulo anterior, quando tratamos daquele assunto em especial.

REINO UNIDO

Segundo a ótica do sistema judiciário britânico, qualquer resultado parlamentar ou retorno de membros ao Parlamento, bem como a legalidade dos atos eleitorais dos candidatos ao *Parliament* só poderão ser contestadas (*to challenge the result of the election*) – e somente desta maneira – por meio de uma petição eleitoral (*election petition*) impetrada perante os tribunais eleitorais (*Election Courts*) do Reino Unido. Tal se deduz pela *Part III* do *Representation of the People Act 1983, section 120(1)*.

O Tribunal Eleitoral competente para analisar e julgar as *election petitions* apresenta-se como parte da *Queen's Bench Division of the High Court*, nos casos da Inglaterra e País de Gales; do *High Court of Justice*, na Irlanda do Norte; e da *Court of Session*, para a Escócia; são compostas por dois juízes e julgam as petições eleitorais para ilícitos eleitorais, tais como práticas ilegais ou corrupção eleitoral, *vide gratia*, e tem o poder de ordenar recontagens (*recounts*), desqualificar um candidato como membro da Câmara dos Comuns e declarar vencedor o segundo colocado (*declare the runner-up duly elected*); ou ordenar uma nova eleição⁸⁰⁸.

⁸⁰⁴ Cfr., ainda, v.g., artigo 5º, nº 1, alínea g), da Lei 71/78, de 27 de Dezembro.

⁸⁰⁵ Cfr. artigo 102º-B, nº 1, e artigo 102º-C, nº 1, da Lei 28/82.

⁸⁰⁶ Cfr. artigo 102º-B, nº 7, da Lei 28/82.

⁸⁰⁷ Cfr. artigo 102º-B, nº 2 e nº 5.

⁸⁰⁸ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 356, e CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 639.

Tem legitimidade para ingressar com uma petição eleitoral os seguintes atores políticos:

- a) qualquer eleitor ou quem tenha o direito de votar na eleição *sub examine*;
- b) o candidato que clame ter o direito de assentar-se na cadeira que entenda estar sob suspeita judicial; ou
- c) o candidato que alegue ter sido candidata na eleição sob disputa ⁸⁰⁹.

A petição eleitoral deverá ser apresentada à Corte Eleitoral no prazo de 21 dias após o final das eleições ou após a data especificada no *Representation of the People Act 1983* ⁽⁸¹⁰⁾; se o caso for de alegação de corrupção por pagamento de propina, o prazo passa para 28 dias a contar da data do pagamento ilegal.

A petição será, então, apresentada ao Tribunal Eleitoral, que a julgará em sessão aberta ⁸¹¹, e não mais à Câmara dos Comuns, que não tem mais conhecimento legal (*cognizance*) sobre este tipo de ação ⁸¹²; e, daí, seguirão os procedimentos específicos das *courts* britânicas, e especificamente em relação às petições eleitorais ⁸¹³.

A petição deverá conter, em seu bojo, as qualificações do autor e do réu, devidamente legitimados para figurar nos polos ativo e passivo, respectivamente; a data da apresentação da petição, para comprovação da tempestividade; a indicação dos motivos pela qual o pedido é baseado, tanto em matérias de provas suficientes para comprovação do que se pretende argumentar, quanto a matéria de direito; a deverá ser concluída com uma oração que resuma as particularidades do pedido ⁸¹⁴.

Dessarte, três vias de cópias das petições eleitorais deverão ser entregues (uma delas enviada ao *returning officer* do distrito eleitoral em questão), onde esta será, então, publicada. Segundo preceitua CHILD ⁸¹⁵, a petição não será julgada por um júri, mas por dois juízes, que serão responsáveis conjuntamente como “tribunal eleitoral”; o julgamento será realizado no próprio distrito eleitoral da desavença, a não ser que a *High Court* estabeleça outra localidade, e um taquígrafo (*shorthand writer*/“*Gurneys*”) da Câmara dos Comuns deverá participar da solenidade para gravação das provas.

⁸⁰⁹ Cfr. *Section 121(1)*, do *Representation of the People Act 1983*.

⁸¹⁰ Cfr. *Section 122(3)(a)*, que especifica que a contagem dar-se-á no 10º dia após o final do período legal estabelecido para a entrega do retorno da prestação de contas eleitorais pelo *returning officer*.

⁸¹¹ PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 27, p. 19-16.

⁸¹² McKAY, William. **Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004, Chapter 2.

⁸¹³ V. *Election Petition Rules 1960*.

⁸¹⁴ Cfr. **Halsbury’s Laws of England**. Vol. 15. Elections, p. 790-792; e PRICE, Richard. **Parker’s Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 27, p. 19-6.

⁸¹⁵ CHILD, Susan. **Politico’s Guide to Parliament**. London: Politico’s Publishings, 2002, p. 639.

Quando uma petição eleitoral é apresentada perante o judiciário, o autor deverá depositar uma garantia que nunca excederá £ 5.000, e em até cinco dias, o autor deverá, ainda, enviar uma cópia da petição ao réu da ação (usualmente o candidato que disputou a eleição em questão ou o *returning officer*)⁸¹⁶.

Na conclusão do julgamento, caso os juizes não concordem na sentença, o membro do Parlamento *sub judice* será considerado devidamente eleito; entretanto, se os juizes concordarem que tal candidato foi vitorioso mediante qualquer ilegalidade, mesmo que eles não cheguem a um consenso sobre detalhes, o candidato vitorioso será considerado como não-eleito⁸¹⁷.

Nesse caso, vale dizer, em caso de uma sentença condenatória, o tribunal eleitoral comunicará o *Speaker* da Câmara dos Comuns, por meio de uma “notificação” (*certificate*), para que sejam tomadas as providências legais. Dessarte, o tribunal deverá declarar a devida cassação do mandato, e optar ou pela nomeação do segundo colocado (*runner-up*), ou pela abertura de novas eleições para aquele distrito (*by-elections*), por meio de emissão de mandato (*issue a writ for a new election*).

Por fim, vale ressaltar que as decisões dos tribunais eleitorais não são recorríveis a tribunal superior (*no right to appeal*)⁸¹⁸, se acordo com a *Section 157* do *Representation of the People Act*. Contra tais decisões caberá, tão somente, o *judicial review*; entretanto, como se sabe, o presente mecanismo não analisa questões de mérito, mas unicamente de forma.

Os legitimados para impetrar petições eleitorais poderão assim fazê-lo visando denunciar na justiça quaisquer ilícitos eleitorais regulados pela lei eleitoral britânica (como veremos no próximo tópico), tais como práticas ilegais e corrupção eleitoral, *vide gratia*. Ainda, o autor deverá notificar o *Director of Public Prosecution*⁸¹⁹ para ciência.

As consequências de um julgamento condenatório a ilícitos eleitorais vai além da inabilitação do candidato como Membro do Parlamento. Como já vimos em outro capítulo, alguns crimes também são punidos com a inelegibilidade do réu por cinco anos, e há, ainda, outras penalidades, como melhor estudaremos a seguir, quando dos ilícitos eleitorais propriamente ditos, e suas respectivas punições, tanto aos candidatos, quando agentes do núcleo dos ilícitos, quanto de outros prováveis agentes de ofensas eleitorais no regime britânico.

⁸¹⁶ CHILD, Susan. **Político's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 639-640.

⁸¹⁷ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Sectio 144*; in Susan. **Político's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 640.

⁸¹⁸ Com exceção da Irlanda do Norte, como disposto na *section 157(8)* do *Representation of the People Act 1983*.

⁸¹⁹ Algo semelhante ao *Procurador-Geral da República*, no sistema brasileiro, tomadas as devidas proporções.

V.10 – ILÍCITOS ELEITORAIS

Outro tema que permite imensa investigação acadêmica, no que tange a tópicos de direito eleitoral comparado, diz respeito aos *ilícitos eleitorais*⁸²⁰. Podem ser considerados ilícitos eleitorais *lato sensu* todas as infrações legitimamente impostas por via legislativa, a que proíbem determinados aspectos comportamentais, que atentem contra a natureza e a normalidade do sufrágio direto, periódico, secreto e universal, e contra a seu caráter representativo, transparente e democrático; vale dizer, contra o próprio Estado democrático de Direito⁸²¹, representado por meio das eleições.

Assim, devem ser tidos como ilícitos eleitorais todas essas condutas, sejam elas praticadas pelos próprios candidatos ou mesmo por particulares, ainda que não tenham intenção de beneficiar determinadas candidaturas – é o caso, *v.g.*, de uma infração contra a ordem nos locais de votos, a que não visam benefícios de uns em detrimento de outros, mas buscam tão somente prejudicar todo o processo eleitoral em si.

Ainda, há um importante ressaltado a ser feito – os *ilícitos eleitorais* não se limitam apenas aos *crimes eleitorais*, condutas estas prescritas sob a responsabilidade penal (ou criminal); outras também podem ser as responsabilidades inerentes aos ilícitos eleitorais: podem se encontrar estas, *v.g.*, na seara da responsabilidade civil ou da responsabilidade administrativa (disciplinar).

Por outro lado, não vemos a possibilidade de haver, pela prática de ilícitos eleitorais, a decorrência à responsabilidade política. Isto porque esta advém da prática da representação política⁸²². Dessarte, ainda que tais representantes assim o tenham sido por meio do sufrágio político, a responsabilidade política vem de momento pós-eleitoral, e não da prática de

⁸²⁰ Cfr., neste sentido, MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 304 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: AAFDL, 2003, p. 197 e ss.; BRITO, Teresa Quintela de. Um caso de direito penal eleitoral: inconstitucionalidade material da sanção e princípio da conexão, *in Revista Portuguesa de Ciência Criminal*. abr-jun. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 183 e ss.; SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral** – de acordo com a Lei 11.300/2006. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 78 e ss.; SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012; GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 351 e ss.; COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006; BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin's Press, 1995.; RAWLINGS, H.F. **Law and the Electoral Process**. London: Sweet and Maxwell, 1988; CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 628-643; PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issues 29 – 34, p. 19-47; Issue 29, p. 14-110; e Issue 29, p. 21-49; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 352, 356.

⁸²¹ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 304.

⁸²² Cfr., dentre tantos, LOMBA, Pedro. **Teoria da Responsabilidade Política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008; RESCIGNO, Guisepp Ugo. **La Responsabilità Política**. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1967.

condutas vedadas no íterim eleitoral. A responsabilidade política, como dever de prestação de contas da governabilidade dos representantes do povo, advém, por sua vez, do *facere* político, e não do *facere* eleitoral.

Assim, estudar-se-á como os sistemas português, brasileiro e britânico lidam com os ilícitos eleitorais – como elencam as condutas vedadas às candidaturas; em que nível de responsabilidade elevam cada qual; e se estas mantêm uma similaridade quanto à valoração típica ilícita do período eleitoral.

BRASIL

Os *ilícitos eleitorais*, no Brasil, tem disciplinas variadas e muitas tipificações, o que vem para confirmar a característica excessiva de limitação e punibilidade peculiares do sistema brasileiro. Nesta esteira, podem-se dividir, didaticamente, as explanações dos ilícitos eleitorais brasileiros em quatro espécies: *a)* as condutas vedadas; *b)* a captação ilícita de sufrágio; *c)* o abuso do poder econômico; *d)* e os crimes eleitorais propriamente ditos.

As *condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas* eleitorais, estabelecidas nos artigos 73 e ss., da Lei Federal nº. 9.504/97, tem natureza eminentemente de infrações administrativas com sanções disciplinares *sui generis*, e diferenciam-se dos crimes eleitorais pela insuficiência das condições que a definem analiticamente ⁸²³.

As condutas vedadas podem ser subdivididas, didaticamente, em: *a)* condutas vedadas aos agentes públicos; *b)* condutas vedadas quanto ao financiamento de campanhas eleitorais; *c)* condutas vedadas quanto às pesquisas eleitorais; *d)* condutas vedadas quanto à propaganda eleitoral; e *e)* condutas vedadas quanto aos partidos políticos.

Quanto às *condutas vedadas aos agentes públicos*, podem ser listadas, em espécie:

- i)* ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária ⁸²⁴;
- ii)* usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas,

⁸²³ SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 170.

⁸²⁴ Cfr. artigo 93, I, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram ⁸²⁵;

iii) ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado ⁸²⁶;

iv) fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público ⁸²⁷;

v) nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários ⁸²⁸.

vi) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública, nos três meses que antecedem o pleito ⁸²⁹;

vii) autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, nos três meses que antecedem o pleito ⁸³⁰;

⁸²⁵ Cfr. artigo 93, II, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸²⁶ Cfr. artigo 93, III, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸²⁷ Cfr. artigo 93, IV da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸²⁸ Cfr. artigo 93, V, e alíneas *a, b, c, d e e*, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸²⁹ Cfr. artigo 93, VI, *a* da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸³⁰ Cfr. artigo 93, VI, *b*, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

viii) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo, nos três meses que antecedem o pleito ⁸³¹;

ix) realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição ⁸³²;

x) fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no artigo 7º Lei Federal nº, 9.504/97, e até a posse dos eleitos ⁸³³.

Relativamente às *condutas vedadas quanto ao financiamento de campanhas eleitorais*, estas podem ser listadas, em espécie, a saber:

- i) pessoa física realizar doação superior ao limite máximo permitido ⁸³⁴;
- ii) partido político receber doação de remetente ilícito ⁸³⁵;
- iii) partidos políticos ou coligações gastarem mais do que o declarado ⁸³⁶;
- iv) pessoa jurídica realizar doação superior ao limite legal ⁸³⁷;

Relativamente às *condutas vedadas quanto às pesquisas eleitorais*, estas podem ser listadas, em espécie, a saber:

- i) divulgar pesquisa eleitoral sem prévio registro legal ⁸³⁸;
- ii) realizar pesquisa eleitoral com a presença de irregularidades metodológicas ⁸³⁹;
- iii) divulgar propaganda eleitoral antes do prazo legal ⁸⁴⁰.

Relativamente às *condutas vedadas quanto a propaganda eleitoral*, estas também podem ser listadas, em classes; entre tantas, cita-se, v.g.:

⁸³¹ Cfr. artigo 93, VI, c, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸³² Cfr. artigo 93, VII, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸³³ Cfr. artigo 93, VIII, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸³⁴ Cfr. artigo 23 da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸³⁵ Cfr. artigo 24 da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸³⁶ Cfr. artigo 18, § 2º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸³⁷ Cfr. artigo 81 da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997 *in* SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 187.

⁸³⁸ Cfr. artigo 33, § 3º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸³⁹ Cfr. artigo 34, § 3º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁴⁰ Cfr. artigo 36, § 3º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

- i) veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos ⁸⁴¹;
- ii) transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados ⁸⁴²;
- iii) veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes ⁸⁴³;
- iv) propaganda eleitoral mediante *outdoors* ⁸⁴⁴;
- v) participar de mais de um debate da mesma emissora ⁸⁴⁵.

Relativamente às *condutas vedadas quanto aos partidos políticos*, estas podem ser listadas, em espécie:

- i) receber recursos ilicitamente ⁸⁴⁶;
- ii) veicular propaganda político-partidária ilicitamente ⁸⁴⁷;
- iii) ministrar instrução militar ou paramilitar ⁸⁴⁸;
- iv) deixar de cumprir regras de arrecadação e aplicação de recursos ⁸⁴⁹.

Outro tipo de ilícito eleitoral, especialmente destacada pela doutrina e jurisprudência, é a *captação ilícita de sufrágio*. Disciplinada no artigo 41-A, da Lei Federal nº. 9.504/97, a captação de sufrágio constitui-se na prática do candidato em o candidato “doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive”.

O emérito professor SANTANA ⁸⁵⁰ ensina que esta prática caracteriza-se pela *individualidade da vantagem* oferecida, bem como pela *desnecessidade de obtenção de resultado*, pelo eleitor, e diverge-se do abuso de poder porquanto nela não há a necessidade de se haver prova de causalidade entre o ato e o resultado; e do crime de corrupção eleitoral

⁸⁴¹ Cfr. artigo 37, § 1º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁴² Cfr. artigo 45, I, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁴³ Cfr. artigo 45, III, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁴⁴ Cfr. artigo 39, § 8º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁴⁵ Cfr. artigo 46, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁴⁶ Cfr. artigo 31 da Lei Federal nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995.

⁸⁴⁷ Cfr. artigo 45, § 1º da Lei Federal nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995.

⁸⁴⁸ Cfr. artigo 6º da Lei Federal nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995.

⁸⁴⁹ Cfr. artigo 25 da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁵⁰ SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 195.

porquanto aquela é atribuível apenas ao candidato ⁸⁵¹.

A sanção aplicável àquele que comete a captação ilícita de sufrágio será a cassação do registro ou do diploma, mas não gera ineligibilidade ⁸⁵², a ser arguida mediante *ação de investigação eleitoral judicial – AIJE* ⁸⁵³, e da decisão proferida em sede de AIJE cabe recurso, sem, contudo, efeito suspensivo.

Por fim, cabe, neste trabalho, rápida incursão a respeito dos *crimes eleitorais*. Nestes, o tipo penal eleitoral precisa satisfazer as características da ocorrência da tipicidade, ilicitude e culpabilidade, seguindo a doutrina penal brasileira.

Os crimes eleitorais são muitos, no sistema brasileiro, e estão disciplinados por algumas legislações específicas, com ênfase maior ao Código Eleitoral ⁸⁵⁴.

Relativamente aos crimes eleitorais disciplinados pela Lei das Eleições, ressaltam-se:

- i) divulgação de pesquisa fraudulenta ⁸⁵⁵;
- ii) uso de alto-falantes e amplificadores de som ou a promoção de comício ou carreatas, no dia da eleição ⁸⁵⁶;
- iii) a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna, no dia da eleição ⁸⁵⁷;
- iv) divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos, no dia da eleição ⁸⁵⁸;
- v) uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista ⁸⁵⁹;
- vi) a não entrega da cópia do boletim de urna aos partidos e coligações concorrentes ao pleito cujos representantes o requeiram até uma hora após a expedição pelo Presidente da Mesa Receptora ⁸⁶⁰;
- vii) a não-observância da distância não superior a um metro da mesa, a abertura da urna, a abertura e a contagem das cédulas e o preenchimento do boletim, a ser garantida pelos fiscais e delegados dos partidos e coligações ⁸⁶¹; e
- viii) a retenção de título eleitoral ou do comprovante de alistamento eleitoral ⁸⁶².

⁸⁵¹ SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 195.

⁸⁵² SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 198.

⁸⁵³ Cfr. artigo 22 da Lei Complementar nº. 64/90.

⁸⁵⁴ Lei Federal nº. 4.737/65.

⁸⁵⁵ Cfr. artigo 33, § 4º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁵⁶ Cfr. artigo 39, § 5º, I, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁵⁷ Cfr. artigo 39, § 5º, II, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁵⁸ Cfr. artigo 39, § 5º, III, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁵⁹ Cfr. artigo 40 da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁶⁰ Cfr. artigo 68, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁶¹ Cfr. artigo 87, *caput*, e § 4º da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁸⁶² Cfr. artigo 91, parágrafo único da Lei Federal nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Relativamente aos crimes eleitorais previstos no Código Eleitoral, percebe-se o quanto o modelo brasileiro é limitativo, supressivo e punitivo. Estão previstos, no bojo da referida lei, nada menos do que 75 tipos penais eleitorais. Senão vejamos: *inscrever-se fraudulentamente eleitor; Induzir alguém a se inscrever eleitor com infração de qualquer dispositivo do Código Eleitoral; Efetuar o juiz, fraudulentamente, a inscrição de alistando; Negar ou retardar a autoridade judiciária, sem fundamento legal, a inscrição requerida; Perturbar ou impedir de qualquer forma o alistamento; Reter título eleitoral contra a vontade do eleitor; Promover desordem que prejudique os trabalhos eleitorais; Impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio; Prender ou deter eleitor, membro de mesa receptora, fiscal, delegado de partido ou candidato; Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita; Valer-se o servidor público da sua autoridade para coagir alguém a votar ou não votar em determinado candidato ou partido; Usar de violência ou grave ameaça para coagir alguém a votar, ou não votar, em determinado candidato ou partido, ainda que os fins visados não sejam conseguidos; Promover, no dia da eleição, com o fim de impedir, embaraçar ou fraudar o exercício do voto a concentração de eleitores, sob qualquer forma, inclusive o fornecimento gratuito de alimento e transporte coletivo; Majorar os preços de utilidades e serviços necessários à realização de eleições, tais como transporte e alimentação de eleitores, impressão, publicidade e divulgação de matéria eleitoral; Ocultar, sonegar açambarcar ou recusar no dia da eleição o fornecimento, normalmente a todos, de utilidades, alimentação e meios de transporte, ou conceder exclusividade dos mesmos a determinado partido ou candidato; Intervir autoridade estranha à mesa receptora, salvo o juiz eleitoral, no seu funcionamento sob qualquer pretexto; Não observar a ordem em que os eleitores devem ser chamados a votar; Fornecer ao eleitor cédula oficial já assinalada ou por qualquer forma marcada; Rubricar e fornecer a cédula oficial em outra oportunidade que não a de entrega da mesma ao eleitor; Votar ou tentar votar mais de uma vez, ou em lugar de outrem; Praticar, ou permitir membro da mesa receptora que seja praticada, qualquer irregularidade que determine a anulação de votação; Votar em seção eleitoral em que não está inscrito, salvo nos casos expressamente previstos, e permitir, o presidente da mesa receptora, que o voto seja admitido; Violar ou tentar violar o sigilo do voto; Deixar o juiz e os membros da Junta de expedir o boletim de apuração imediatamente após a apuração de cada urna e antes de passar à subsequente, sob qualquer pretexto e ainda que dispensada a expedição pelos fiscais, delegados ou candidatos presentes; Deixar o juiz e os membros da Junta de recolher as cédulas apuradas na respectiva urna, fechá-la e lacrá-la, assim que terminar a apuração de cada seção e antes de passar à subsequente, sob qualquer pretexto e ainda que dispensada a providencia pelos fiscais, delegados ou candidatos presentes; Alterar nos mapas ou nos boletins de apuração a votação obtida por qualquer candidato ou lançar nesses documentos votação que não corresponda às cédulas apuradas; Não receber ou não mencionar nas atas da eleição ou da apuração os protestos devidamente formulados ou deixar de remetê-los à instância superior; Violar ou tentar violar o sigilo da urna ou dos invólucros; Efetuar a mesa receptora a contagem dos votos da urna quando qualquer eleitor houver votado sob impugnação; Subscrever o eleitor mais de uma*

ficha de registro de um ou mais partidos; Inscrever-se o eleitor, simultaneamente, em dois ou mais partidos; Colher a assinatura do eleitor em mais de uma ficha de registro de partido; Divulgar, na propaganda, fatos que sabe inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado; Caluniar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime; Difamar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação; Injuriar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro; Inutilizar, alterar ou perturbar meio de propaganda devidamente empregado; Impedir o exercício de propaganda; Utilizar organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda ou aliciamento de eleitores; Fazer propaganda, qualquer que seja a sua forma, em língua estrangeira; Participar, o estrangeiro ou brasileiro que não estiver no gozo dos seus direitos políticos, de atividades partidárias inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos; Não assegurar o funcionário postal a prioridade prevista no artigo 239 do Código Eleitoral; Destruir, suprimir ou ocultar urna contendo votos, ou documentos relativos à eleição; Fabricar, mandar fabricar, adquirir, fornecer, ainda que gratuitamente, subtrair ou guardar urnas, objetos, mapas, cédulas ou papéis de uso exclusivo da Justiça Eleitoral; Retardar a publicação ou não publicar, o diretor ou qualquer outro funcionário de órgão oficial federal, estadual, ou municipal, as decisões, citações ou intimações da Justiça Eleitoral; Não apresentar o órgão do Ministério Público, no prazo legal, denúncia ou deixar de promover a execução de sentença condenatória; Não cumprir o juiz o disposto no § 3º do artigo 357 do Código Eleitoral; Recusar ou abandonar o serviço eleitoral sem justa causa; Não cumprir a autoridade judiciária, ou qualquer funcionário dos órgãos da Justiça Eleitoral, nos prazos legais, os deveres impostos por este Código, se a infração não estiver sujeita a outra penalidade; Violar o disposto no artigo 377 do Código Eleitoral; Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução; Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro, para fins eleitorais; Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro, para fins eleitorais; Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais; Equipara-se a documento (348,349 e 350) para os efeitos penais, a fotografia, o filme cinematográfico, o disco fonográfico ou fita de ditafone a que se incorpore declaração ou imagem destinada à prova de fato juridicamente relevante; Reconhecer, como verdadeira, no exercício da função pública, firma ou letra que o não seja, para fins eleitorais; Fazer uso de qualquer dos documentos falsificados ou alterados, a que se referem os artigos 348 a 352; Obter, para uso próprio ou de outrem, documento público ou particular, material ou ideologicamente falso para fins eleitorais.

PORTUGAL

O caso português referente a *ilícitos eleitorais* é particularmente peculiar. Em decorrência de não haver, no ordenamento jurídico lusitano, um código eleitoral, como diploma único e coletânea programática detentora dos regramentos de cunho jurídico-eleitoral, a legislação eleitoral portuguesa é substancialmente esparsa, metodologicamente incoerente, confusa e mesmo falha em pontos importantes, o que, por sua vez, não traz os benefícios da codificação jurídica já conhecida ⁸⁶³, apesar de já propostos, pela comunidade jurídica, projetos de um código eleitoral lusitano ⁸⁶⁴.

Nesse sentido, os ilícitos eleitorais são tratados, no sistema jurídico português, de maneiras distintas e em vários diplomas esparsos. São destacados, neste trabalho, o *Código Penal* (Decreto-Lei nº 400/82, nos artigos 336º a 346º); ainda, têm previsão quanto aos ilícitos eleitorais as diversas leis eleitorais dos sufrágios políticos portugueses, tais como a *Lei Eleitoral da Assembleia da República* (Lei nº 14/79, dos artigos 121º a 168º), bem como a *Lei Eleitoral do Presidente da República* (Decreto-Lei nº 319-A, nos artigos 117º a 157º). Além destas, há, ainda, esparsas regulamentações acerca de ilícitos eleitorais em leis sobre temas específicos do direito eleitoral, tais como, v.g., a *Lei do Recenseamento Eleitoral* (Lei nº 13/99, dos artigos 83º a 98º) ou a *Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais* (Lei nº 19/2003, dos artigos 28º a 33º).

Na ordem jurídica portuguesa, os *ilícitos eleitorais*, tratados pelas legislações esparsas, estão distintos, basicamente, em dois grupos, quanto à tipologia jurídica, bem como quanto à responsabilidade proveniente aos seus agentes causadores – são eles os *ilícitos penais* (ou crimes eleitorais propriamente ditos) e os *ilícitos de mera ordenação social* (ou contra-ordenações) ⁸⁶⁵.

Os primeiros, vale dizer, os *ilícitos penais eleitorais* (ou crimes eleitorais propriamente ditos) são aqueles vinculados diretamente ao Direito Penal, geram responsabilidade criminal, e preveem penas de prisão, de prisão cominada com multa ou somente de multa, a quem incorra em uma de suas condutas típicas, ilícitas e culpáveis ⁸⁶⁶. São dessa natureza os ilícitos previstos no *Código Penal* ⁸⁶⁷, dos artigos 336º a 346º; aqueles estipulados, na *Lei Eleitoral da Assembleia da República* ⁸⁶⁸, nos artigos 121º a 168º, com exceção ao artigo 132º⁽⁸⁶⁹⁾; na

⁸⁶³ Benefícios estes, tais como a unicidade programática, a ordem racional-metodológica, ordenação técnico-nominal das matérias em apreço, além de uma saída justa ao caos das fontes do direito.

⁸⁶⁴ Entre outros, ressalta-se o *Projecto de Código Eleitoral* de 1987, sob nomeação do então *Governo*, e presidida pelo Prof. Dr. Jorge Miranda.

⁸⁶⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 304.

⁸⁶⁶ Cfr. dentre outros, FERREIRA, Manuel Cavaleiro de. **Direito Penal Português** – Parte Geral. Tomo I. Lisboa: Editorial Verbo, 1981.

⁸⁶⁷ Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de Setembro.

⁸⁶⁸ Lei nº 14/79, de 16 de Maio.

⁸⁶⁹ O artigo 132º, da LEAR, que estabelece a “*violação dos deveres das estações de rádio e televisão*”, o classifica

*Lei Eleitoral do Presidente da República*⁸⁷⁰, dos artigos 117º a 156º, com exceção ao artigo 123º⁽⁸⁷¹⁾; na *Lei de Recenseamento Eleitoral*⁸⁷², nos artigos 83º a 94º; e na *Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais*⁸⁷³, no seu artigo 28º. A estes, vale dizer, aplicam-se as regras inerentes aos crimes comuns e ao processo penal português vigente.

Já os *ilícitos de mera ordenação social*⁸⁷⁴, também denominados de *contra-ordenações*, se configuram como um ilícito “substancialmente administrativo” no ordenamento português⁸⁷⁵, e têm natureza eminentemente administrativa – e por isso implicam em responsabilidade administrativa⁸⁷⁶ – seja quanto às *sanções*, aplicadas por meio de coimas⁸⁷⁷ (e não prisão ou multa), seja quanto ao *processo*, cuja competência é relativa às autoridades administrativas e cujo procedimento próprio é regido pelo próprio Decreto-Lei nº 433/82 (artigos 33º e seguintes), e não pelo Código Penal português. Tal se percebe quanto às previsões legislativas constantes nos seguintes diplomas eleitorais lusitanos: na *Lei de afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda*⁸⁷⁸, em seu artigo 10º; na *Lei do Recenseamento Eleitoral*⁸⁷⁹, dos artigos 96º a 98º; e na *Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais*⁸⁸⁰, dos seus artigos 29º a 33º.

Assim, a leitura que se faz do tratamento dado aos ilícitos eleitorais, no ordenamento jurídico português, é que este mantém-se concentrado à responsabilidade criminal de seus agentes, tendo a maioria dos ilícitos eleitorais a clara conotação penal⁸⁸¹. Além disso, observa-se que afora os crimes penais e os ilícitos de mera ordenação social, correspondentes, respectivamente, à *responsabilidade criminal* e *responsabilidade administrativa* (ou *contra-ordenacional*), não há previsão de responsabilizações em outras áreas jurídicas, salvo uma única exceção⁸⁸².

Ainda, há um detalhe importante a ser anotado. Nos crimes eleitorais estabelecidos na

como ilícito de mera ordenação, e não como ilícito penal.

⁸⁷⁰ Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio.

⁸⁷¹ O artigo 123º, da LEPR, assim como no item anterior, também estabelece que a “*violação dos deveres das estações de rádio e televisão*”, deverá ser tida como um ilícito de mera ordenação, e não como os outros, classificados como ilícitos penais.

⁸⁷² Lei nº 13/99, de 22 de Março.

⁸⁷³ Lei nº 19/2003, de 20 de Junho.

⁸⁷⁴ Regulamentado pelo *Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social* – Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro.

⁸⁷⁵ DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito Penal**. Coimbra, 1975, p. 7-8.

⁸⁷⁶ Também denominada como sub-espécie de *Responsabilidade contra-ordenacional*.

⁸⁷⁷ Cfr. artigos 17º e seguintes, do Decreto-Lei nº 433/82.

⁸⁷⁸ Lei nº 97/88, de 17 de Agosto.

⁸⁷⁹ Lei nº 13/99, de 22 de Março.

⁸⁸⁰ Lei nº 19/2003, de 20 de Junho.

⁸⁸¹ Para tanto, basta verificar a quantidade de ilícitos eleitorais suscetíveis à *responsabilidade criminal* em detrimento dos demais.

⁸⁸² A excessão se dá quanto ao artigo 157º, da LEPR, que prevê a *responsabilidade disciplinar* aos agentes praticantes das condutas ilícitas previstas nessa mesma lei, de forma simultânea à eventual responsabilização criminal ou contra-ordenacional, como se verifica do texto legal: “Tanto as infracções previstas neste diploma como as previstas no Decreto-Lei nº 25-A/76, de 15 de Janeiro, constituirão também falta disciplinar quando cometidas por agente sujeito a responsabilidade disciplinar”.

LEAR⁸⁸³, leia-se, relativamente às eleições para a Assembleia da República, havia a regra, prevista no seu artigo 125º, de que nos crimes cometidos dolosamente e cujas penas sejam sancionadas com *prisão*, haveria uma dupla responsabilização ao agente infrator – além da responsabilidade criminal, evidente, haveria, ainda, a automática suspensão dos direitos políticos pelo prazo de um a cinco anos. Entretanto, esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 10/95, por força de sua evidente inconstitucionalidade frente ao artigo 30º, nº 4, da CRP⁸⁸⁴. De qualquer forma, a possibilidade de se haver uma eventual responsabilização disciplinar ainda existe no ordenamento jurídico lusitano, por expressa permissão do mesmo diploma legislativo, em seu artigo 121º, nº 2, e que, por sua vez, não incorre esta na mesma inconstitucionalidade do artigo em comento revogado⁸⁸⁵.

Posto isso, anota JORGE MIRANDA⁸⁸⁶ a importância procurar critérios seguros para a distinção entre as condutas que merecem o rigor penal daquelas remetidas às sanções administrativas dos ilícitos de mera ordenação social, de forma que por meio da lei se preserve o Estado democrático de Direito. E conceitua o mestre lusitano o próprio sentido de crimes eleitorais como sendo aquelas “condutas ilícitas que demonstrem uma ausência censurável de interiorização dos valores democráticos”⁸⁸⁷, e sua consequente penalização, de forma que as “penas mais elevadas se concentrem na categoria dos crimes relativos ao sufrágio e ao apuramento”⁸⁸⁸, zona permeável, por excelência, às mais graves fraudes e manipulações”⁸⁸⁹.

Relativamente aos ilícitos eleitorais constantes no *Código Penal Português – CPP* (Decreto-Lei nº 400/82), não há neste diploma tanta relevância quanto ao aspecto dos crimes eleitorais, como um todo, no ordenamento jurídico luso. Isso porque o CPP trata tão somente de *sete* fatos típicos em espécie, sendo que estes já têm previsão legal em diplomas específicos de direito eleitoral. Tratam esses crimes de condutas passíveis de serem cometidas por qualquer cidadão que atente contra o regular recenseamento (crimes de *falsificação do recenseamento eleitoral*⁸⁹⁰ e *obstrução à inscrição de eleitoral*⁸⁹¹); contra o ato da votação

⁸⁸³ Cfr. artigo 125º.

⁸⁸⁴ Dispõe o artigo 30º, nº 4, da CRP, que: “*Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos*”.

⁸⁸⁵ A razão pela ausência de inconstitucionalidade no artigo 121º, nº 2, e que doutra maneira podia ser encontrado no já revogado artigo 125º é que, enquanto no segundo havia uma *compulsória* vinculação entre a condenação criminal e a consequente suspensão dos direitos políticos, na primeira não há essa vinculação necessária. Há, doutra forma, tão-somente uma possibilidade de haver eventual responsabilização disciplinar, o que difere, em natureza, os dois institutos, e é a razão pela qual o primeiro não foi revogado, mas somente o segundo.

⁸⁸⁶ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 304-305.

⁸⁸⁷ O texto, proveniente vem do *Projecto de Código Eleitoral*, de 1987, cuja redação é de autoria de Maria Lúcia Amaral in MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 305-306.

⁸⁸⁸ Ou *apuração*, no léxico mais comumente utilizado no português do Brasil.

⁸⁸⁹ O texto, proveniente vem do *Projecto de Código Eleitoral*, de 1987, cuja redação é de autoria de Maria Lúcia Amaral in MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional** – estrutura constitucional da democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 305-306.

⁸⁹⁰ Artigo 336º, do CPP. Cfr. os artigos 83º e 85º a 94º, da Lei 13/99, que semelhantemente tratam dos crimes relativos à *falsificação do recenseamento*.

⁸⁹¹ Artigo 337º, do CPP. Cfr. o artigo 84º, da Lei 13/99, que semelhantemente trata do crime de *obstrução à inscrição*.

(crimes de *perturbação de assembleia eleitoral*⁸⁹², *fraude em eleição*⁸⁹³ e *violação a segredo do escrutínio*⁸⁹⁴); ou contra a pessoa do eleitor (crimes de *coação de eleitor*⁸⁹⁵ e *fraude e corrupção de eleitor*⁸⁹⁶).

Relativamente às legislações eleitorais esparsas atinentes a tópicos específicos em Direito Eleitoral, têm-se alguns importantes diplomas legais que tratam de *ilícitos penais eleitorais e contra-ordenações eleitorais*.

Um dos diplomas acima referidos pode ser encontrado na *Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais* (Lei nº 19/2003), em foco especial nos artigos 28º a 33º (⁸⁹⁷). Importante ressaltar que nesta legislação contemplam-se regras gerais de *sanções, procedimento e competência* (artigo 28º, nº 1 e 5, e artigo 33º), *crimes eleitorais* (artigo 28º, nº 2, 3 e 4) e *ilícitos de mera ordenação social* (artigos 29º a 32º). Quanto aos crimes eleitorais, são listados a *participação na atribuição e obtenção de financiamentos proibidos* (artigo 28º, nº 2); e a *não-observância dos limites das despesas de campanha eleitoral ou obtenção de receitas proibidas ou por formas não previstas pela lei eleitoral*, seja ela para os mandatários financeiros, os candidatos às eleições presidenciais ou os primeiros proponentes de grupos de cidadãos eleitores (artigo 28º, nº 3); ou seja para os dirigentes de partidos políticos, as pessoas singulares e os administradores de pessoas coletivas (artigo 28º, nº 4). Ainda, lista a Lei nº 19/2003 como *ilícitos de mera ordenação* as seguintes condutas: *a) a não-cumprimento das obrigações impostas ao financiamento; b) a percepção de receitas ou a realização de despesas ilícitas; c) a não-discriminação de receitas e de despesas; d) e a não-prestação de contas*.

Outro diploma legislativo relativo ao Direito Eleitoral e que trata subsidiariamente sobre o assunto é encontrado na *Lei de afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda*⁸⁹⁸, que trata das propagandas eleitorais no artigo 7º, e estabelece o regime de contra-ordenações em seu artigo 10º, estabelecendo as condutas vedadas (nº 1), o regime de responsabilidade solidária entre os agentes causadores (nº 2), a remitência aos regramentos de

⁸⁹² Artigo 338º, do CPP. Tal dispositivo acabou por gerar a revogação, por força do artigo 6º, nº 2º, do CPP, do artigo 162º, da Lei 14/79, e do artigo 150º, do Decreto-Lei nº 319-A/76, que semelhantemente tratavam do crime de *perturbação das assembleias de voto*.

⁸⁹³ Artigo 339º, do CPP. Cfr. os artigos 158º, da Lei 14/79, e o artigo 146º, do Decreto-Lei nº 319-A/76, que semelhantemente tratam do crime de *fraudes de mesa da assembleia de voto e da assembleia de apuramento (distrital e) geral*.

⁸⁹⁴ Artigo 342º, do CPP.

⁸⁹⁵ Artigo 340º, do CPP. Cfr. os dispositivos que muito também se assemelham a este, e que atualmente já se encontram revogados, quais sejam, o artigo 152º, da Lei 14/79, e o artigo 140º, do Decreto-Lei nº 319-A/76, que semelhantemente tratavam do crime de *coação e artifício fraudulento sobre o eleitor*.

⁸⁹⁶ Artigo 341º, do CPP. Cfr. os dispositivos que muito se assemelham ao referido dispositivo em tela, cujos tais paradigmas atualmente já se encontram revogados, vale dizer, o artigo 155º, da Lei 14/79, e o artigo 143º, do Decreto-Lei nº 319-A/76, que semelhantemente tratavam do crime de *corrupção eleitoral*.

⁸⁹⁷ Vale mencionar que a entrada em vigor da referida lei veio sobrepor-se à antiga lei (Lei nº 56/98, de 18 de Agosto), em termos gerais, e serviu, especialmente, para dar novas interpretações aos ilícitos eleitorais nessa área, vez que desde 1993, por meio da Lei nº 72/93, de 30 de Novembro, já haviam sido revogados os artigos 142º a 145º, da LEAR, bem como os artigos 66º a 69º e 131º, da LEPR, além de outros importantes, que dispunham precisamente sobre os ilícitos eleitorais relativos à financiamento e contas partidárias e de candidaturas políticas.

⁸⁹⁸ Lei nº 97/88, de 17 de Agosto.

coimas ao *Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social* ⁸⁹⁹ (nº 3), e por fim a competência dos Presidentes das Câmaras Municipais em aplicar as devidas coimas e obter o seu resultado pecuniário (nº 4). Basicamente, lista a legislação em apreço, em rol taxativo, as seguintes contra-ordenações: *a) a afixação de propaganda fora dos limites gerais ou sem licenciamento prévio; b) a afixação de propaganda em áreas particulares sem o consentimento dos proprietários ou não-respeitante às normas de proteção do património arquitetónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico; c) a não-obediência aos critérios de licenciamento e de exercício, constantes no artigo 4º, nº 1⁽⁹⁰⁰⁾; d) e a utilização inadequada dos meios amovíveis de propaganda afixados em lugares públicos.*

Além dessas leis esparsas em tópicos de direito eleitoral português já comentadas, faz-se menção à *Lei de Recenseamento Eleitoral* (Lei nº 13/99), que estabelece em seu bojo *crimes eleitorais* (artigos 83º a 94º) e *contra-ordenações eleitorais* (artigos 96º a 98º), e a que já comentamos quando discutiu-se as mesmas provisões, estatuídas pelo Código Penal, sobre ilícitos em recenseamento eleitoral.

Por fim, por critérios substancialmente residuais, faz-se importante menção às leis eleitorais da Assembleia da República (Lei nº 14/79) e do Presidente da República (Decreto-Lei nº 319-A/76). Tais leis tratam, materialmente, de quase todos os procedimentos e detalhes necessários às eleições que dispõe suas epígrafes – inclusive quanto à matéria de ilícitos eleitorais, sejam estes *crimes eleitorais* ou *contra-ordenações*. E nesse aspecto, sua disposição legislativa por vezes abrange os ilícitos eleitorais *lato sensu* de matérias substancialmente já previstas em legislações específicas, como no caso dos ilícitos de recenseamento eleitoral, *v.g.*

Ainda, antes de adentrar ao mérito, importa salientar que ambos os diplomas legislativos em questão são muito parecidos, e especialmente nos capítulos relativos às infrações eleitorais, guardam tantas semelhanças quanto lhes caibam, resguardando poucas diferenciações, estritamente necessárias à própria natureza distintiva dos sistemas, objetivos e mecanismos eleitorais atinentes a cada espécie de eleição – seja aquela para Assembleia da República, seja aquela para a Presidência da República.

Relativamente à *Lei Eleitoral para a Assembleia da República* (Lei nº 14/79), esta dispõe uma série de preceitos relacionados aos crimes e contra-ordenações eleitorais, mais precisamente no seu *Título VI* (artigos 121º a 168º), devidamente catalogados nos Capítulos I (*Princípios Gerais*) e Capítulo II (*Infrações Eleitorais* propriamente ditas).

Quanto aos *princípios gerais* dos ilícitos eleitorais, importa anotar que a LEAR

⁸⁹⁹ Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro.

⁹⁰⁰ Estabelece o artigo 4º, nº 1 os seguintes critérios, *in verbis*: “ a) Não provocar obstrução de perspectivas panorâmicas ou afectar a estética ou o ambiente dos lugares ou da paisagem; b) Não prejudicar a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais, de edificios de interesse público ou outros susceptíveis de ser classificados pelas entidades públicas; c) Não causar prejuízos a terceiros; d) Não afectar a segurança das pessoas ou das coisas, nomeadamente na circulação rodoviária ou ferroviária; e) Não apresentar disposições, formatos ou cores que possam confundir-se com os da sinalização de tráfego; f) Não prejudicar a circulação dos peões, designadamente dos deficientes”.

estabelece linhas condutoras do processo que eventualmente será seguido, designando, v.g., prescrição especial aos crimes eleitorais ao prazo de um ano (artigo 126º), ou abrindo a possibilidade de os partidos políticos atuarem como assistentes nos processos penais eleitorais. Cabe, aqui, salientar que, conforme lição de ABRANTES MENDES e MIGUÉIS⁹⁰¹, nesses processos a ação penal é *pública*, e que competirá ao Ministério Público o seu exercício, seja de ofício ou por provocação, mediante a denúncia de qualquer cidadão ou entidades.

Já no Capítulo II, atinente este às *infrações eleitorais*, esta subdivide sua abrangência temática, basicamente, em infrações relativas à apresentação de candidaturas (*candidatura de cidadão inelegível*⁹⁰²); além disso, há ainda as infrações relativas à campanha eleitoral (*violação dos deveres de neutralidade e impessoalidade*⁹⁰³; *utilização indevida de denominação, sigla ou símbolo*⁹⁰⁴; *utilização de publicidade comercial*⁹⁰⁵; *violação dos deveres das estações privadas de rádio*⁹⁰⁶; *utilização abusiva do tempo de antena*⁹⁰⁷; *violação da liberdade de reunião eleitoral*⁹⁰⁸; *realização ilegal de reunião, comício, desfiles ou cortejo eleitoral*⁹⁰⁹; *violação de deveres dos proprietários de salas de espetáculos e dos que as explore*⁹¹⁰; *violação dos limites da propaganda gráfica e sonora*⁹¹¹; *dano em material de propaganda eleitoral*⁹¹²; *desvio de correspondência*⁹¹³; *propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral*⁹¹⁴; e *revelação ou divulgação de resultados de sondagens*⁹¹⁵).

Há, ainda, as infrações relacionadas às eleições e ao momento eleitoral em si, e são estas: a) o *voto plúrimo*⁹¹⁶; b) o *mandatário infiel*⁹¹⁷; c) a *violação do segredo de voto*⁹¹⁸; d) a *coação e artifício fraudulento sobre o eleitor ou o candidato*⁹¹⁹; e) o *abuso de funções públicas ou equiparadas*⁹²⁰; f) o *despedimento ou ameaça de despedimento*⁹²¹; g) a

⁹⁰¹ ABRANTES MENDES, Maria Fátima; MIGUÉIS, Jorge. **Lei Eleitoral da Assembleia da República**. Actualizada, anotada e comentada e com os resultados das eleições de 1976 a 2002. 4ª reed. Lisboa, 2005, p. 115-116.

⁹⁰² Artigo 128º da LEAR.

⁹⁰³ Artigo 129º da LEAR.

⁹⁰⁴ Artigo 130º da LEAR.

⁹⁰⁵ Artigo 131º da LEAR.

⁹⁰⁶ Artigo 132º da LEAR.

⁹⁰⁷ Artigo 133º da LEAR.

⁹⁰⁸ Artigo 135º da LEAR.

⁹⁰⁹ Artigo 136º da LEAR.

⁹¹⁰ Artigo 137º da LEAR.

⁹¹¹ Artigo 138º da LEAR.

⁹¹² Artigo 139º da LEAR.

⁹¹³ Artigo 140º da LEAR.

⁹¹⁴ Artigo 141º da LEAR.

⁹¹⁵ Artigo 142º da LEAR.

⁹¹⁶ Artigo 149º da LEAR. Comete esse crime aquele que votar mais de uma vez.

⁹¹⁷ Artigo 150º da LEAR. Comete esse crime aquele que, ao conduzir um cego ou deficiente e dolosa e infielmente fraudar a vontade original do eleitor conduzido.

⁹¹⁸ Artigo 151º da LEAR.

⁹¹⁹ Artigo 152º da LEAR. Cfr. o artigo 340º, do CPP, bem como o artigo 140º, da LEPR, que semelhantemente tratavam do crime de *coação e artifício fraudulento sobre o eleitor*.

⁹²⁰ Artigo 153º da LEAR.

⁹²¹ Artigo 154º da LEAR.

*corrupção eleitoral*⁹²²; h) a não exibição da urna⁹²³; i) a introdução do boletim na urna e desvio desta ou de boletins de voto⁹²⁴; j) as fraudes da mesa da assembleia de voto e da assembleia de apuramento geral⁹²⁵; k) a obstrução à fiscalização⁹²⁶; l) a recusa de receber reclamações, protestos ou contraprotostos⁹²⁷; m) a obstrução dos candidatos ou dos delegados das listas⁹²⁸; n) a não comparência da força armada⁹²⁹; p) o não cumprimento do dever de participação no processo eleitoral⁹³⁰; q) denúncia caluniosa⁹³¹; r) reclamação e recurso de má fé⁹³²; s) e o não cumprimento de outras obrigações impostas por lei⁹³³.

Relativamente à *Lei Eleitoral do Presidente da República* (Decreto-Lei nº 139-A/76), esta é, como já fora dito anteriormente, uma cópia muito semelhante à Lei 14/79, que regulamenta as eleições para a Assembleia da República. Na LEPR, há apenas uma infração eleitoral não existente na LEAR, a saber, a *subscrição de mais de uma candidatura* (artigo 119º). Noutra via, existem dois ilícitos eleitorais, previstos na LEAR, mas não dispostos na LEPR, quais sejam, a *utilização abusiva do tempo de antena* (artigo 133º) e a consequente *suspensão do direito de antena* (artigo 134º); e a *violação dos limites da gráfica e sonora* (artigo 138º), servindo todos os outros mecanismos e procedimentos para os seus fins em ambas as tipologias de eleições políticas em Portugal.

REINO UNIDO

O sistema britânico de ilícitos eleitorais é definido sobretudo pelos *Representation of the People Act 1983* e pelo *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*; em tais diplomas, os fatos típicos consistentes nas ofensas eleitorais (*election offences*) e variam entre suas naturezas, seja estabelecendo penalidades de prisão (*imprisonment*) ou multas (*fine*), ou ambas, e seguem, por vezes, um segundo limiar, qual seja, se as ofensas forem julgadas em julgamentos ordinários ou julgamentos sumários (*summary convictions*) – estes, usualmente,

⁹²² Artigo 155º da LEAR. *Vide* artigo 341º, do CPP e artigo 143º, da LEPR, que de forma parecida tratam da infração de *corrupção eleitoral*.

⁹²³ Artigo 156º da LEAR.

⁹²⁴ Artigo 157º da LEAR.

⁹²⁵ Artigo 158º da LEAR. Cfr. artigo 339º, do CPP, e artigo 146º, da LEPR, que semelhantemente dispõem sobre o crime de *fraudes de mesa da assembleia de voto e da assembleia de apuramento (distrital e) geral*.

⁹²⁶ Artigo 159º da LEAR.

⁹²⁷ Artigo 160º da LEAR.

⁹²⁸ Artigo 161º da LEAR.

⁹²⁹ Artigo 163º da LEAR.

⁹³⁰ Artigo 164º da LEAR.

⁹³¹ Artigo 166º da LEAR.

⁹³² Artigo 167º da LEAR.

⁹³³ Artigo 168º da LEAR.

em situações de menor potencial agressivo e, conseqüentemente, com penalidades menores.

Vale ressaltar que as ofensas eleitorais são divididas pela doutrina ⁹³⁴, didaticamente, entre práticas de corrupção (*corrupt practices*); práticas ilegais (*illegal practices*); e outras ofensas eleitorais (*other election offences*).

Quanto às práticas de corrupção (*corrupt practices*), são caracterizadas por serem cometidas com a intenção maliciosa de corrupção à lisura do sistema ⁹³⁵, além de terem em suas penalidades genéricas a quem as pratica ⁹³⁶; e são elas:

- a) suborno (*bribery and treating*) ⁹³⁷, que consiste em “entregar dinheiro ou oferecer qualquer vantagem a eleitor ou a terceiro em troca de voto, ou para induzir voto ou evitar que doutra maneira se vote”; ainda, quem receber suborno também é agente da ilicitude eleitoral;
- b) influência indevida (*undue influence*) ⁹³⁸, prática ilegal que ocorre quando alguém utiliza, direta ou indiretamente, de ameaça, violência, dano ou constrangimento para favorecer ou obrigar alguém a votar ou deixar de votar em outrem, ou previna ou o livre exercício do voto, inclusive em relação a mandatário de procuração de voto (*proxy*);
- c) falsidade ideológica de eleitor (*personation*) ⁹³⁹, consistente em passar-se por algum outro eleitor, seja pessoalmente, por procuração ou por voto postal, inclusive passando-se por eleitor já falecido ou pessoa inexistente para exercer o voto ⁹⁴⁰;
- d) declaração falsa ao registro eleitoral (*false statement in nomination papers*) ⁹⁴¹, prática inidônea de incluir documentos ou dados falsos ao *returning officer* relativamente a registros eleitorais.

Relativamente às práticas ilegais eleitorais (*illegal practices*), são elas:

⁹³⁴ Cfr., *vide gratia*, PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 21-49; CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 628-643.

⁹³⁵ CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 628.

⁹³⁶ Declara a legislação britânica que quem for condenado culpado por práticas de corrupção eleitoral terá, caso haja ganhado as eleições, sua vitória invalidada (*void*); ainda, passará a incorrer sobre si a incapacidade (*incapacity*) de: a) ser registrado eleitor durante os próximos 5 anos; b) ser candidato à Câmara dos Comuns por igual período (cinco anos); e c) ocupar qualquer cargo público da administração local na Inglaterra ou País de Gales.

⁹³⁷ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 113*.

⁹³⁸ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 115(2)*.

⁹³⁹ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 60*.

⁹⁴⁰ Nesses casos, a pena pode ser de prisão, por até dois anos ou multa ou ambas; no caso de julgamento sumário, a pena pode chegar a seis meses de prisão ou multa que não exceda o limite estatutário máximo ou ambas. Neste caso, vale anotar que atualmente, o limite estatutário máximo para multas é de £ 5.000 (cinco mil libras esterlinas) in PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011, Issue 29, p. 21.3.

⁹⁴¹ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 65A*.

- a) exibição de propaganda eleitoral (*displaying election notices*)⁹⁴², concernente a pagar ou receber dinheiro para promover candidato por meio de exibição de material de campanha, a não ser que profissionalmente por meio de empresas qualificadas para tanto;
- b) providenciar dinheiro para propósitos ilegais (*providing money for illegal purposes*)⁹⁴³, que versa sobre alguém que atua conscientemente com o propósito de providenciar pagamento a algo que a lei seguramente apresenta como ilegal, ou acima do máximo permitido;
- c) induzir candidato a retirar-se da campanha (*inducing a candidate to withdraw from an election*)⁹⁴⁴, vale dizer, tanto é ilegal que se pague um candidato a retirar-se do pleito, como é, da mesma forma, que um candidato aceite tal pagamento;
- d) dar emprego a apoiadores ilegalmente (*illegal employment of canvassers*)⁹⁴⁵;
- e) dar declaração falsa a respeito de candidatos (*false statement concerning candidates*)⁹⁴⁶, a saber, publicar declarações falsas sobre a vida pessoal, conduta, vida pessoal, etc., que seja falsa, bem como publicizar falsa notícia de que certo candidato retirou-se da campanha;
- f) interromper reunião eleitoral/partidária (*disrupt a meeting*)⁹⁴⁷;
- g) ofensas no voto (*voting offences*)⁹⁴⁸, tais como votar ou tentar votar, inclusive como procurador, caso haja incorra alguma incapacidade, própria ou de quem represente ou tente representar, que lhe impeça de votar; votar ou tentar votar por mais de uma vez no mesmo distrito eleitoral ou em mais de um distrito eleitoral; votar por procuração por alguém que já votou, pessoalmente ou por voto postal, entre outros, v.g.;
- h) ofensas eleitorais relativas a gastos eleitorais (*offences related to election expenses*)⁹⁴⁹, tais como, por exemplo, gastar mais do que o permitido; não entregar a prestação de contas no prazo estabelecido; fazer pagamentos por meio de outras pessoas que não aquelas permitidas por lei;
- i) falsificação e perjúrio (*forgery and perjury*)⁹⁵⁰, a saber, falsificar papéis oficiais, tais como cédulas,; bem como fazer falso testemunho quando for interrogado pelo *Presiding Officer* numa seção eleitoral ou quando da prestação de contas, *vide gratia*⁹⁵¹;
- j) radiofusão de fora do Reino Unido (*broadcasting from outside UK*)⁹⁵², que consiste em radiodifundir quaisquer material eleitoral ou partidário, ou qualquer material que influencie na votação, de país que esteja fora dos limites territoriais do Reino Unido;

⁹⁴² Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 109(1)*.

⁹⁴³ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 112*.

⁹⁴⁴ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 107*.

⁹⁴⁵ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 111*. Ressalte-se que, neste caso a pena aplicada multa no valor até o limite 3 da escala padrão (*standard scale*).

⁹⁴⁶ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 106(5)*.

⁹⁴⁷ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 97(1)*.

⁹⁴⁸ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 61*.

⁹⁴⁹ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Sections 73-85*.

⁹⁵⁰ Cfr. *Forgery and Counterfeiting Act 1981 e Perjury Act 1911*.

⁹⁵¹ Tais práticas tem penas que, em julgamento sumário, podem chegar a multas no valor até o limite 5 da escala padrão.

⁹⁵² Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 92*.

k) imitação de cédula de voto (*imitation poll cards*)⁹⁵³ que, ainda que muito semelhantemente, dificulte ou sirva para confundir o eleitor.

Quanto às outras ofensas eleitorais (*other election offences*), fazem-se notas a estas:

a) ofensas relativas a declarações (*offences relating to declarations*)⁹⁵⁴, a saber, quanto a declaração de conexão local (*declaration of local connection*) ou declaração de serviço (*servisse declaration*), caso o agente da conduta carregue consigo qualquer incapacidade eleitoral;

b) violação de dever oficial (*breach of official duty*)⁹⁵⁵, conduta típica de determinados agentes públicos, no curso de suas atividades funcionais, tais como o *returning officer*, funcionários da Coroa, governantes locais, xerifes, etc.;

c) literatura eleitoral (*election literature*)⁹⁵⁶ que não esteja em conformidade com as regras eleitorais, tais como a necessidade de vir com o nome e endereço do produtor e do publicante, v.g.;

d) destruição, supressão, troca indevida e violação de urnas de votação, papéis de nomeação e cédulas de voto (*nomination papers, ballot papers and ballot boxes*)⁹⁵⁷,

f) sigilo (*secrecy*)⁹⁵⁸, que consiste na conduta de quebrar o sigilo das cédulas e urnas, no momento da votação ou da apuração dos votos, em atitudes tais como, v.g., revelar o nome ou número de registro de eleitor, informação confidencial, número de cédula que votou, bem como tentar intervir quando um eleitor está votando ou comunicar com eleitor no momento da votação;

g) negativa de envio de informação necessária à atuação dos *registration officers* no recolhimento de dados (*electoral register*) é tida como ofensa eleitoral⁹⁵⁹;

h) atuar falsamente como agente eleitoral (*falsely acting as agent*)⁹⁶⁰;

i) agir como apoiador (*canvassing*)⁹⁶¹, quando o ofício ou atividade assim não o permitir, tais como policiais; e

j) publicação dos resultados das urnas (*publication of exit polls*)⁹⁶² antes do fechamento oficial.

⁹⁵³ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 94*.

⁹⁵⁴ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 62*. Tal conduta será punida, em julgamento sumário, com multa no valor até o limite 5 da escala padrão.

⁹⁵⁵ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 623*. Tal conduta poderá ser punida, em julgamento sumário, com multa no valor até o limite 5 da escala padrão.

⁹⁵⁶ Cfr. *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Schedule 18, para 14*. Tal conduta será punida, em julgamento sumário, com multa no valor até o limite 5 da escala padrão.

⁹⁵⁷ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 65*. Tais condutas serão punidas com prisão por até dois anos, ou multa, no valor até o limite 5 da escala padrão, ou ambas.

⁹⁵⁸ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 66*. Tal conduta será punida, em julgamento sumário, com multa no valor até o limite 5 da escala padrão.

⁹⁵⁹ Cfr. *Representation of the People (England and Wales) Regulations 2001, Part III*. Tal conduta será punida, em julgamento sumário, com multa no valor até o limite 3 da escala padrão.

⁹⁶⁰ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 99*.

⁹⁶¹ Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 100*. Tal conduta será punida, em julgamento sumário, com prisão por até seis meses ou multa no valor até o limite 5 da escala padrão.

⁹⁶² Cfr. *Representation of the People Act 1983, Section 66A*. Tal conduta será punida, em julgamento sumário, com prisão por até seis meses ou multa no valor até o limite 5 da escala padrão.

CAPÍTULO VI – ANÁLISE CRÍTICA COMPARATIVA DOS MODELOS – NOVOS TEMAS, PROBLEMÁTICAS E PERSPECTIVAS

Um primeiro levantamento que vale nota, quando se procura realizar pesquisa acadêmica relacionada à *comparação* dos modelos eleitorais de três países diferentes e tão ricos em história constitucional, a saber, *Brasil, Portugal e Reino Unido*, é que tal empreendimento nunca fora realizado anteriormente. Talvez haja algum trabalho menor ou não noticiado relativamente a questões pontuais do direito eleitoral brasileiro e português; ou brasileiro e britânico; ou português e britânico; mas, no intenso período de realização da presente investigação, não se pôde encontrar nenhum estudo que pudesse chegar, salvo pequeníssimos pontos, no que se procurou fazer nesta dissertação.

Aliás, a comparação entre os direitos brasileiro e português tem se tornado cada vez mais comum, muito pelos frutos colhidos há alguns anos pela aproximação cada vez mais constante das universidades brasileiras com as portuguesas; nesta, especialmente aquelas situadas em Lisboa e Coimbra. Todavia, grandes são as lacunas nas demais comparações, especialmente referentes aos direitos brasileiro e britânico. Por pertencerem a famílias jurídicas de tradições diferentes (romano-germânica e *common law*, respectivamente), tenham limitação natural a comparações, embora esta, como vimos, não é desculpa plausível a tão ricas considerações que podem ser feitas mediante sobreposições de tais diversos sistemas.

Ainda há vasto caminho a ser percorrido no Direito Comparado como um todo, especialmente porque neste há infinitas combinações, dos mais variados ramos jurídicos ajustadas às dezenas de sistemas jurídicos dos Estados do mundo, ocidentais e orientais.

Comparar modelos tão ricos e diversos, por natureza, traz consigo ricas lições que doutro modo não se conseguiria verificar. A sobreposição de ideias e modelos distintos permite averiguar o que há de melhor ou pior em cada sistema. Claro, o que funciona aqui pode não funcionar acolá, e vice-versa, e isso tem que ser levado em consideração.

Certo é que a compilação de tantos dados traz consigo o fator mágico de se permitir sobrepor ideias e sistemas, uns sobre os outros, a respeito das mesmas temáticas, de forma a organizar conceitos sob um didatismo organizacional, que, repetimos, nunca antes fora realizado. A estrutura montada contribui para tanto – resolvemos unificar os dados de cada um dos dez tópicos, escolhidos criteriosamente dentro dos assuntos elencados em um direito eleitoral mais ou menos uniforme, e compila-los juntos e organizados por tema, e não por origem. Este é um fator que contribui com o presente trabalho.

Porém, é cediço que compilações, pura e simplesmente, não são suficientes para uma investigação acadêmica completa. A subsunção dos fatos é, neste caso, muito importante, especialmente por se tratar de pesquisa inédita e rica; há que se ter, todavia, o fator de análise subjetiva para que se configure maior profundidade ao trabalho desenvolvido. Por isso, tem-se dedicado criterioso ofício de exame nevrálgico dos modelos britânicos, brasileiros e portugueses postos sob a luz do criticismo acadêmico.

Imperioso, também, ressaltar que, se quanto ao *direito comparado*, ainda se vê bastante um vácuo passível de ser preenchido nas investigações acadêmicas, tanto maior se vê relativamente ao *direito eleitoral*. Tal área é extremamente carente de qualquer forma de investigação científica, e especialmente se relativa ao direito comparado. Dificuldade sempre constante nas pesquisa disse respeito a material de direito eleitoral para análise, notadamente em Portugal e no Reino Unido. Materiais referentes a *direito eleitoral comparado*, então, era, e ainda é, produto raríssimo⁹⁶³.

Claro, há uma dificuldade inata em se comparar modelos tão diferentes de ordenamentos jurídicos, cujas tradições vêm de famílias distintas – a brasileira e a portuguesa, da romano-germânica (*civil law*); e a britânica da anglo-saxônica (*common law*). Entendemos, entretanto, que não obstante as claras diferenças de organização e estruturais legislativa-judiciárias, tal não obsta à comparação das diferentes maneiras de percepção dos regramentos eleitorais inatos a cada situação.

Nestas, umas utilizam uma Constituição orgânica, escrita; outras, uma Constituição inorgânica, “não-escrita”; numas, há um esboço legislativo e uma mais ou menos organizado e sistematizado; noutra, há a tradição dos *case laws* e da jurisprudência, embora não há dúvidas de que os *statutes* são fontes mais significativas, fruto do princípio da soberania do Parlamento. A dificuldade maior encontra-se exatamente na percepção de sua organização de pensamento; no mergulhar na tradição histórica e no compreender a ordem e o sentido das coisas – e por quê são, de fato, daquele jeito que foram concebidas. As semelhanças, nesse caso, são maiores que as diferenças.

A própria relação do direito eleitoral internamente a seus estados de origem é ainda um tanto desajustada. Com exceção do Brasil, os outros sistemas estudados têm material relativamente pequeno de direito eleitoral, com pouquíssimos livros e artigos científicos e a própria autonomia, como ramo do direito, é questionada.

Tanto em Portugal quanto no Reino Unido, os temas de direito eleitoral são tratados como parte do Direito Constitucional ou do Direito Parlamentar, e seus temas são inseridos desorganizacionalmente, aqui e acolá, quando deles são interessante o estudo num ou noutro tema. Isto, é imperioso ressaltar, não torna o estudo de tais tópicos menos importantes ou mesmo dedicados; falha-se, entretanto, em estabelecer um arcabouço teórico unificado, na

⁹⁶³ Cfr., v.g., TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado – Brasil – Estados Unidos – França**. São Paulo: Saraiva, 2008; e alguns tópicos em FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado**. 5ª ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2013.

doutrina, de um direito eleitoral uno.

Ainda vale anotar que esta construção da não-unificação do direito eleitoral, no Reino Unido e em Portugal, reflete a própria estrutura de pensamento jurídico que foi construída há alguns séculos, de umbilical vínculo do direito eleitoral ao direito constitucional, e fruto de uma filosofia que minora a necessidade de se tornar o direito eleitoral num ramo autônomo do direito, seguido, num ciclo próprio, pela legislação e pela jurisprudência.

Relativamente à *legislação eleitoral*, tanto o Reino Unido quanto Portugal não possuem um código eleitoral que reúna as principais leis referentes às eleições. No caso britânico, é de se justificar o feito, pela tradição jurídica que vem da família do common law. Para os operadores do direito naquele Estado, a sistematização dos *statutes* e *case laws* os atende bem, e tal sistema dificilmente será mudado, já que sua construção vem de alguns séculos de história.

Noutra mão, o caso de Portugal apresenta, a nosso entender, grave falha em não possuir um código eleitoral. As leis eleitorais aplicáveis às diversas eleições políticas naquele país (presidenciais, parlamentares, regionais, locais e para o Parlamento Europeu) possuem regras diversas e assistemáticas, com leis esparsas, na medida em que cuidam de assuntos diversos aplicáveis às eleições em diplomas tais quais distantes.

Nesse sentido, já mencionamos que a legislação eleitoral lusitana é metodologicamente esparsa, incoerente, confusa e falha em pontos importantes, o que, por sua vez, não traz os benefícios da codificação jurídica já conhecidas ⁹⁶⁴, mesmo já tendo – a comunidade jurídica – i manifestado a favor de um código eleitoral lusitano ⁹⁶⁵.

Relativamente à *organização da justiça eleitoral*, que também reflete na opção jurídica didática estabelecida pela doutrina, e em parte consequência da metodologia utilizada pela legislação eleitoral, reitera-se a escolha de minorar uma autonomia do direito eleitoral sobre outros ramos jurídicos, especialmente por não existir uma justiça eleitoral especializada, o que é, de toda forma, o menor dos males. No caso português, o Tribunal Constitucional faz bem as vezes de um tribunal mais técnico para assuntos eleitorais; na situação britânica, utiliza-se uma justiça “semiespecializada” – as *election courts*, formados por dois juízes de uma divisão da *Queen’s Bench Division*, por si uma das áreas das *High Courts*, são estabelecidas especialmente para assuntos eleitorais, mas perdem sua razão nas entressafras eleitorais.

Entretanto, apontam-se, no decorrer do caminho, alguns questionamentos relativos ao *modus operandi* das cortes eleitorais britânica e portuguesa, e uma em específico – da característica de instância única de julgamento dos processos eleitorais. Como foi estudado, o direito britânico coloca o tribunal eleitoral como instância única dos processos eleitorais, a não ser em raras ocasiões; da mesma maneira, no caso lusitano, o julgamento dos processos

⁹⁶⁴ Unicidade programática, ordem racional-metodológica, ordenação técnico-nominal das matérias em apreço, além de uma saída justa ao caos das fontes do direito.

⁹⁶⁵ Entre outros, ressalta-se o *Projecto de Código Eleitoral* de 1987, sob nomeação do então *Governo*, e presidida pelo Prof. Dr. JORGE MIRANDA.

eleitorais cabem ao Tribunal Constitucional, que, obviamente, atua em última instância no organograma judiciário português.

Em ambas as situações, apresentam-se, para julgamento de lides, órgãos colegiados, o que é em si um progresso; mas, noutra mão, sem possibilidade de recurso a órgão ou tribunal superior. Se no caso brasileiro, a justiça eleitoral atua desde a primeira instância, via os juízes eleitorais, e podem “subir” aos TREs, ao TSE e ao STF, em determinadas circunstâncias, nos modelos britânico e português não se vislumbra tal possibilidade.

Sobre essa discussão, coloca-se, por um lado, os argumentos de que os julgamentos são céleres e expressos, e no calor dos curtos prazos de campanhas eleitorais europeias (duas e três semanas, respectivamente em Portugal e no Reino Unido), um judiciário ligeiro garante efetivamente a justiça a tempo. Do outro lado, corre-se o risco de não se pautar a justiça, exatamente pela falta de recurso a instância superior – nos casos de um julgamento injusto ou arrazoável, nada se poderia pleitear.

Outro tópico que vale mencionar, relativamente ao judiciário britânico, diz respeito ao à recente tendência dos juízes de atuarem como legisladores no Reino Unido. BARNETT⁹⁶⁶ lembra que as relações entre o judiciário e o legislativo são colocadas como um dos aspectos mais debatidos na doutrina britânica, especialmente via a seguinte pergunta: “os juízes britânicos fazem leis?”. Seja em virtude da doutrina dos precedentes (*doctrine of precedent*) ou pela utilização da prerrogativa de interpretação das leis, no caso concreto, os juízes têm sido acusados de usurparem a função legislativa e violar a separação de poderes⁹⁶⁷.

Se em todo o globo já se têm sido feitos tais questionamentos, ainda mais se o reforça no Reino Unido, por conta da tradição da família jurídica do *common law* – nesta, embora o Parlamento tenha soberania para legislar e possa contrariar um julgado, a regra dos precedentes foi desenvolvida pelo judiciário para trazer maior segurança jurídica e uniformidade das decisões judiciais, por meio da doutrina fortemente aceita, nos países anglo-saxônicos, do *stare decisis*.

Em relação a todo o exposto, comparativamente aos modelos português e britânico, o caso brasileiro destaca-se como modelo alternativo no que tange à autonomia do direito eleitoral frente a outros ramos jurídicos, quanto à especialização de uma justiça eleitoral própria e permanente e de uma legislação mais codificada e menos esparsa. Ao que parece quando se estuda o direito eleitoral brasileiro, por lá já se havia convencionado, há algumas décadas⁹⁶⁸, que a autonomização do direito eleitoral (leia-se, a trilogia *legislação/justiça/doutrina*) seria o melhor caminho.

Aliás, a experiência brasileira tem demonstrado sucesso na prática judiciária eleitoral

⁹⁶⁶ BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 95-96.

⁹⁶⁷ *Vide* BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 95.

⁹⁶⁸ Leia-se, desde o Código Eleitoral de 1932 e da Constituição de 1934.

pela celeridade e pelo bom funcionamento da justiça eleitoral, inclusive sobre as demais “justiças”, acusadas, estas, especialmente, de demora no julgamento de lides e do número diminuto de juizes e serventuários. Tem-se observado que, de uma maneira geral, a justiça eleitoral, a doutrina eleitoralista e, por arrastamento, o próprio direito eleitoral, têm caminhado a passos largos, face à dinamização presente no século XXI.

Outro objeto que merece tal qual importante discussão diz respeito à maneira como as eleições são marcadas nos modelos britânico e português, nomeadamente parlamentaristas e semipresidencialistas, respectivamente. Ambos exemplos divergem da sistemática brasileira padronizada de eleições periódicas separadas por intervalos de tempo igualitários. Nesse quesito, não se pode falar em modelo “melhor” ou “pior”, já que cada um vem acompanhado de uma tradição histórica e institucional própria.

Por um lado, vê-se que, no caso português, *e.g.*, a assitematicidade das eleições tem permitido eleições constantes, ano após ano, ou períodos de tempo relativamente grandes sem eleições, o que maximiza os gastos da Comissão Nacional de Eleições, já que esta organiza, por vezes, mais de uma eleição num mesmo ano⁹⁶⁹. Noutra mão, percebe-se o caso brasileiro, que agora tem buscado debater, entre os pontos de reforma política, no Congresso Nacional, a agremiação de todas as eleições políticas de maneira unificada, a cada quatro anos, ao invés daquelas em periodicidade de dois anos, como é atualmente.

Quanto à capacidade eleitoral ativa, isto é, do direito de sufrágio e da qualificação do cidadão como eleitor, e da capacidade eleitoral ativa, leia-se, do direito de candidatura, alguns pontos merecem destaque na análise crítica.

Primeiramente, é se de mencionar que algumas classes profissionais e circunstanciais não tem, em alguns ou vários sistemas, o direito de candidatura por motivos clássicos, tais como os militares, *v.g.* Entretanto, alguns modelos saem do ordinário – é o caso da inelegibilidade imposta aos ministros eclesiásticos, no caso lusitanos, por exemplo. O próprio Reino Unido, que até num passado recente adotava tal postura, rendeu-se à razoabilidade de conferir liberdade de candidatura aos ministros religiosos.

Nessa situação, é importante que se atualize a discussão da proibição das elegibilidades como forma retrógrada da defesa separação das relações entre Igreja e Estado. A nosso ver, tal limitação é desproporcional e antiquada, e permitir ministros de diferentes credos de serem candidatos não se trata de imiscuir a igreja nas decisões políticas, mas aceitar a participação

⁹⁶⁹ Cfr. dados da CNE: entre 1999 a 2011, somente em 2003 e 2010 não houve eleições no país. Nomeadamente, houve as seguintes eleições: 1999 (Assembleia da República e Parlamento Europeu); 2000 (Assembleia Legislativa das regiões autónomas da Madeira e dos Açores); 2001 (Presidente da República e Poder local); 2002 (Assembleia da República); 2004 (Parlamento Europeu e Assembleia Legislativa das regiões autónomas da Madeira e dos Açores); 2005 (Assembleia da República e Poder local); 2006 (Presidente da República); 2007 (Assembleia Legislativa da região autónoma da Madeira e referendo); 2008 (Assembleia Legislativa da região autónoma dos Açores); 2009 (Assembleia da República, Parlamento Europeu e Poder local); 2011 (Presidente da República e Assembleia da República).

popular multi-diversificada das diferentes estratificações sociais os processos decisórios, sinônimo de otimização da democracia contemporânea.

Ainda nas elegibilidades/inelegibilidades, vale interessante nota ao processo que os brasileiros apelidaram de “*ficha limpa*”, isto é, às inelegibilidades aos cidadãos que sejam condenados por ilícitos eleitorais/administrativos públicos de natureza grave, impossibilitando-os de concorrerem a eleições políticas e de assumirem cargos na Administração Pública.

Nesse sentido, tanto experiências brasileiras quanto britânicas tem se mostrado interessantes nas suas finalidades, a saber, no binômio repressor/preventivo e na busca de mais lisura e moralidade dos processos políticos nacionais.

Entretanto, duas notas negativas merecem destaque. A primeira diz respeito extensão das inelegibilidades no Reino Unido. Vale lembrar, aqueles condenados por condutas eleitoras de corrupção ou pelas denominadas “práticas ilegais” têm seus direitos de candidatura banidos por cinco e três anos, respectivamente ⁹⁷⁰. Todavia, não há só o banimento do direito de candidatura, mas também de sua capacidade eleitoral ativa – vale dizer, é cassado temporariamente a sua capacidade eleitoral ativa, seu direito de, como cidadão, votar. A nosso entender, a penalidade ultrapassa o seu dever punitivo para uma sanção gravíssima e arrazoável, que é cassar-lhe também o direito de voto. Uma segunda nota se faz ao caso português; neste, diferentemente do Brasil e do Reino Unido, não há um mecanismo que cerceie o direito de candidatura àqueles que tenham histórico comprometido por ilícitos graves, tais como improbidade administrativa, corrupção e demais práticas ilegais voltadas ao interesse público. Há, obviamente, a inelegibilidade aos que cumprem pena naquele país – a estes, não há a possibilidade de candidatura.

Quanto à *ficha limpa* brasileira, fruto de intensa participação e pressão popular, e que, desde a sua criação, tem dado retorno satisfatório, muito já se tem discutido e criticado algumas questões pontuais. Entre elas, faz-se nota ao fato de que a lei torna inelegível aqueles que tenham sido julgados culpados pelo judiciário ou tribunais de contas (por órgãos colegiados), mesmo que ainda não tenham sido transitados em julgados tais processos. Ainda, critica-se que a lei violou o *princípio da anterioridade eleitoral* (artigo 16 da CRFB), a saber, que a lei aprovada alterava o processo eleitoral num interstício de menos de um ano; por fim, que a lei da *ficha limpa* ⁹⁷¹ ainda se viu criticada por alguns outros pontos, tais como a retroatividade a fatos cometidos ou julgados anteriormente à promulgação da lei.

Ainda sobre as capacidades eleitorais, os sistemas britânico e lusitano divergem do brasileiro no tocante à desincompatibilização e prazos para que determinados ocupantes de funções essenciais na Administração Pública ou outras que possam interferir no resultados das eleições. No caso brasileiro, uma série de funções e cargos têm prazos de desincompatibilização para disputa das eleições, fato que não acontece em Portugal e Reino

⁹⁷⁰ Cfr., v.g., CHILD, Susan. **Politico's Guide to Parliament**. London: Politico's Publishings, 2002, p. 604.

⁹⁷¹ Lei Complementar nº. 135/10.

Unido. Nestes, há simplesmente a impossibilidade de cumulação de cargos com o pleito eleitoral como candidatos.

De todos os tópicos de direito eleitoral comparado, os *sistemas eleitorais* tem destaque especial. Na temática principal, tantos sub-tópicos importam discussão e debate, especialmente porque optamos por comparar três modelos distintos e complementares entre si.

Interessante nota vale acerca dos círculos eleitorais em cada um dos sistemas. Como estudamos, enquanto o Reino Unido utiliza círculos eleitorais uninominais, por sistema majoritário e sem lista partidária; Portugal se utiliza de círculos eleitorais plurinominais com lista fechada; e o Brasil, por fim, sustenta sistema em círculos eleitorais plurinominais com lista partidária aberta. Destes, os círculos eleitorais britânicos são bem reduzidos em quantidade de eleitores e sua amplitude de representação é grande (650 *constituencies*). Em Portugal, os círculos são também intermediários, e aqueles maiores tem direito a mais representantes (Lisboa, por exemplo, com 47), para um total de 230 deputados representantes na Assembleia da República⁹⁷². Já no Brasil, os círculos eleitorais, relativamente às eleições parlamentares estaduais e nacionais (Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, *e.g.*), tem em si círculos eleitorais gigantescos – a saber, os próprios Estados Federados, proporcionais, é claro, ao tamanho de sua população⁹⁷³, totalizando 530 deputados federais, além dos 81 Senadores da República.

Se não bastasse a crítica quanto a lacunas de representação numérica proporcional de determinados círculos eleitorais a outros, percebe-se que há ainda outra fragilidade nos sistemas brasileiro e português. Isso porquê, no modelo britânico, os círculos eleitorais são reduzidos territorialmente para encurtar a distância entre os governantes e os governados, estes que sabem, sempre, quem são seus representantes, mesmo se nele não tiverem votado. Cria-se, ali, um vínculo muito forte de representação política, facilitada pela tradição democrática e pela praxis político-parlamentar, fundamental à democracia.

Alguns detalhes diferentes acontecem no Brasil e em Portugal, e que suscitam dúvidas conceituais. Em Portugal, por exemplo, a CRP estabelece que, embora os parlamentares da Assembleia da República são eleitos por círculos eleitorais, devem representar todo o

⁹⁷² São divididos os círculos eleitorais plurinominais portugueses e o respectivo número de Deputados por círculo eleitoral, segundo números das eleições legislativas de 2011: Aveiro (16); Beja (3); Braga (19); Bragança (3); Castelo Branco (4); Coimbra (9); Évora (3); Faro (9); Guarda (4); Leiria (10); Lisboa (47); Portalegre (2); Porto (39); Santarém (10); Setúbal (17); Viana do Castelo (6); Vila Real (5); Viseu (9); Açores (5); Madeira (6); Cidadãos portugueses residentes na Europa (2); e cidadãos portugueses residentes fora da Europa (2). No total, foram eleitos em 2011 exatamente 230 Deputados, chegando-se ao limite máximo permitido pela CRP.

⁹⁷³ A CRFB estabelece um número máximo e mínimo para número de representantes dos estados na Câmara Federal – máximo de 70 e mínimo de 8. Entretanto, há grande disparidade neste sistema, já que o Estado de São Paulo, o mais populoso do país, tem aproximadamente 37.032.403 habitantes e 70 deputados federais (portanto, um deputado federal para cada 529.034 mil habitantes; já o Estado de Roraima, que tem 324.397 habitantes, elege 8 deputados federais (portanto, um deputado federal para cada 40.549 habitantes). Se a questão proporcional tivesse um cálculo perfeito, Roraima deveria ser representada por apenas um deputado federal, enquanto o Estado de São Paulo por 112 deputados federais.

território lusitano⁹⁷⁴. Ora, a primeira pergunta que vem é: por que, então, a divisão em círculos eleitorais? Qual a finalidade dos círculos eleitorais? Seria meramente para facilitar o processo e estruturação de realização/apuração dos votos?

Já no Brasil, outro ponto merece crítica. Lá, os círculos eleitorais são extremamente grandes, territorialmente e em quantidade populacional, que perde-se o próprio sentido de representação por localidade. Por serem muito extensos os círculos, não há identidade entre os representantes daquele estado federado e todos os seus residentes. Costumam-se, os deputados, terem, em função de grandes quantidades de dinheiro investidos na campanha, votações em muitos ou todos os municípios, mas sem um vínculo com um, alguns ou todos os municípios. Daí, após as eleições, tendenciona-se a não haver um elo de base eleitoral em alguma localidade específica ou da determinada localidade, e perde-se por completo o sentido de responsabilidade política perante seu eleitorado que, esparsos e não-identificados unitariamente, não consegue cobrar esforços políticos de seu representante.

Ainda, o próprio sistema proporcional de votação, no Brasil, é esdrúxulo, já que, sem instituições político-partidárias fortes, gera desconformidades extremas, e é utilizado apenas para estratégias partidárias para conseguir maiores coeficientes eleitorais. Daí a existência de tantos partidos nanicos e da exótica figura das coligações eleitorais, fator fundamental na estranha conta que se faz na apuração de votos, e que autoriza fenômenos como o palhaço Tiririca que, por votação expressiva, levou consigo vários parlamentares que, doutra forma, não conseguiriam se eleger.

Outro ponto que por vezes é debatido no sistema brasileiro diz respeito à suplência para cargos no legislativo. Por ter um sistema proporcional em tais cargos, a vacância ou impedimento dos ocupantes de tais cargos eletivos gera a substituição destes pelos candidatos daquela coligação (e não do partido político⁹⁷⁵) que não se elegeram, mas figuram, por ordem de votação, na suplência da coligação que disputaram as últimas eleições parlamentares. Já no caso dos senadores, eleitos pelo sistema majoritário (e não proporcional), não há a figura de listas coligativa-partidárias. Naquelas eleições, criou-se o atrelamento de dois suplentes à figura do candidato-senador; em caso de impedimento ou vacância deste, deverá assumir o primeiro suplente; em caso de impedimento/vacância deste, assume o segundo suplente. Entretanto, é raro verificar uma publicidade, em época eleitoral, dos suplentes dos senadores, e por vezes são “escondidos” nas suplências políticos mal queridos ou grandes investidores financeiros, que não vínculo político-representativo com o estado a que foi eleito, v.g..

Ainda a respeito dos sistemas eleitorais, muito também se tem discutido, no Reino

⁹⁷⁴ Cfr. artigo 152º, nº. 2, da CRP.

⁹⁷⁵ Vide decisão do STF: MS 30.260/DF, Min. Rel. Cármen Lúcia, DJ 30.08.2011; e MS 30.272/DF, Min. Rel. Cármen Lúcia, DJ 30.08.2011. Disso, ainda, decorre um segundo entendimento, conforme a exegese extraída das resoluções do TSE nº. 22.610, de 25.10.2007, e dos MS julgados no STF nº. 26.602, 26.603 e 26.604, de 04.10.2007. Nestes, decidiu-se que o mandato partido sem justa causa, poder-se-á ensejar a atitude em perda do mandato. Da mesma maneira, como alude José Jairo Gomes, pode-se concluir que o mesmo acontece com o suplente – vale dizer, se este, sendo suplente dentro de uma coligação de partidos A, B e C, migrar para o partido D, por exemplo, incumbe que perderá o direito de ocupar uma vaga caso um dos parlamentares titulares da coligação A/B/C deixe cadeira em aberto *in* GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 93.

Unido, acerca de mudanças estruturais no modelo atual do *first-past-the-post-system*. Naquele Estado, a crítica vem de encontro ao método atual, especialmente pela sua característica simplória, bem como pela falta de representatividade do sistema majoritário ⁹⁷⁶. É que, atualmente, pelo sistema do *first-past-the-post*, vale dizer, “vence aquele que chegar primeiro” (aquele que obtiver o maior número de votos), um candidato vitorioso não necessita sequer de vitória a dois turnos ⁹⁷⁷, mas tão somente a maioria simples de votantes em seu distrito eleitoral (*constituency*).

Alguns modelos foram sendo propostos para dar lugar ao do *first-past-the-post-system*, inclusive por meio de referendo. Tal se deu em 2011 (*Alternative Vote Referendum, 2011*), que perguntou aos cidadãos do Reino Unido se eles gostariam de migrar do modelo atual para um alternativo. Apesar de tanta discussão, acadêmica e prática, o resultado foi pela conservação do sistema atual por 67,9% dos votos válidos.

O sistema alternativo (*Alternative Vote* ou *AV*) prega, assim como no *first-past-the-post*, um modelo de sistema majoritário e não proporcional. Neste, haveria a opção por múltiplos votos por ordem de preferência. Assim, o eleitor deve marcar, na cédula, suas preferências por ordem numérica de preferência. Caso o candidato *x*, escolhido como primeira preferência, tenha mais de 50% dos votos, este será eleito. Caso isso não aconteça, os votos para o candidato pior votado como preferencial são redistribuídos de acordo com as segundas-preferências destes mesmos eleitores. E por assim continua, até que haja um vitorioso com mais da metade dos votos globais dos eleitores. O sistema do voto alternativo resolve um problema e deixa outro em aberto. Se por um lado, encerraria a questão de não se ter mais candidatos no Parlamento que não sejam escolhidos majoritariamente pelos eleitores daquele distrito, por outro lado peca na falta da proporcionalidade de representação política, já que mantém o modelo majoritário do *first-past-the-post*.

O *single transferable vote (STV)*, utilizado tanto pela Irlanda do Norte ⁹⁷⁸ quanto pela República da Irlanda conjuga tanto a proporcionalidade dos votos quanto a representação distrital; esta, porém, passa a ser tida como círculo eleitoral plurinominal, e não mais uninominal, como é atualmente, abrindo a extensão territorial dos distritos eleitorais (*constituencies*), engloba outras complexidades que não cabem, neste momento, expor.

Outra alternativa ao *first-past-the-post* é o denominado *additional member system (AMS)* ou sistema do membro adicional, adotado nas eleições parlamentares da Escócia e Gales. Pelo sistema AMS, também utilizado na Alemanha, é combinado o modelo atual, majoritário e representativo dos distritos eleitorais, que ocupariam *três quartos* das cadeiras do Parlamento. O *outro quarto* remanescente seria ocupado para os “membros adicionais”, visando a proporcionalidade dos votos que os partidos políticos tiveram. Estes seriam eleitos

⁹⁷⁶ Cfr., *vide gratia*, GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005; OLIVER Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003; BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 364.

⁹⁷⁷ Ou duas voltas, no léxico lusitano.

⁹⁷⁸ Para a escolha de Deputados do Parlamento Europeu.

por uma lista partidária, utilizada uma fórmula na maior média dos votos obtidos pelos partidos, e distribuídos proporcionalmente.

A respeito dos *partidos políticos*, há grande seara de debates acadêmicos relativos aos modelos adotados no Brasil, em Portugal e no Reino Unido.

Tema complexo e relativamente recente, e que merece destaque, diz respeito à democracia interna dos partidos políticos. Em todos os Estados, os partidos têm autonomia financeira e organizacional e liberdade para optar por bandeiras e programas próprios e para auto organizar-se; entretanto, ainda carece-se de maior discussão acerca dos procedimentos internos de escolha dos candidatos, *v.g.*, ou da ingerência dos dirigentes partidários nas decisões que afetam a discricionariedade política, especialmente dos parlamentares e ocupantes de cargos administrativos no governo. Isso se dá porque, no jogo democrático, pode haver choques entre as decisões partidárias e as decisões políticas.

Quando um dirigente partidário não é político *per se*, a saber, não foi eleito democraticamente para exercer algum cargo políticos, e com este cumula as funções partidárias, corre-se o risco de que determinadas decisões políticas do seu partido, perante o Parlamento, *e.g.*, sejam tomadas a portas fechadas e por quem não tem legitimidade democrática para tanto, a sobrepor-se aos que tem. Nesses casos, há-de se pensar em mecanismos que controlem determinadas ingerências partidárias sobre decisões de Estado. Sabe-se, entretanto, que o limiar é estreito, e de difícil concepção são as proposições para melhorar o sistema.

Quanto à escolha dos candidatos pelos partidos políticos, vale-se do mesmo pressuposto, a saber, a maior participação dos militantes nos processos decisórios, para que não haja uma tirania partidária na tomada de decisões políticas por alguns poucos dirigentes partidários, eleitos ou não, a cargos públicos.

No Brasil, vivenciou-se interessante situação, em que determinado partido, grande por sinal, foi acusado de decidir quem seria o candidato à Presidência da República num jantar com quatro cabeças graúdas da hierarquia partidária.

Com efeito, a participação dos militantes partidários nas decisões estratégicas internas dos partidos políticos tem se tornado uma necessidade e uma tendência. Vê-se necessária, porquanto há um clamor por mais democracia interna em espaços tais como os partidos. Decisões como a escolha dos candidatos, especialmente os majoritários, tem-se mostrado imperativo. Daí a crescente da figura das prévias como instrumento democrático para legitimar, internamente, a figura do candidato que represente o agrado da maioria de seus associados.

Outro quesito de interessante discussão dentro dos partidos políticos se vê na *fidelidade partidária*. Enquanto no Brasil se vê limitativa legislação sendo construída na última década, tal tema é ainda incontroverso em locais como o Reino Unido e Portugal, por

exemplo. No Brasil, como estudado, a doutrina e jurisprudência já vinham flertando com tema há alguns anos, até o advento de norma definitiva, em 2007.

Tal se deu via a Resolução nº. 22.610, de 30 de outubro de 2007. Nesta, regulamentou-se (embora com controvérsias quanto à legitimidade do Tribunal Superior Eleitoral em legislar sobre esse assunto) que a partir daquele momento seria ilegal a mudança de um partido político para outro, no curso de mandato eletivo. Nesse sentido, tanto o Ministério Público ou quanto qualquer outro interessado poderá requerer a decretação da perda de mandato eletivo caso haja desfiliação partidária sem *justa causa* ⁹⁷⁹.

Quanto ao modelo português, este se vê um tanto mais equilibrado, a nosso ver. Como se sabe, *a priori*, um parlamentar se vê fiel ao seu partido, que o elegeu, e cujas ideias e conteúdo programático foram defendidos no período eleitoral. A Constituição da República Portuguesa ⁹⁸⁰ permite, ainda, que um parlamentar saia de seu partido de origem, conservando-se como independente. Todavia, se este migrar para outro partido, perderá, automaticamente, o mandato.

Já nos moldes britânicos, ainda há dúvidas sistemáticas na doutrina jurídica daquele Estado. No Reino Unido, o tema não é discutido como tópico prioritário pelos eleitoralistas britânicos, e impera ali, sobretudo, a tradição política. Diferentemente, o Brasil, tem em sua cultura política a promiscuidade partidária e a existência de “legendas de aluguel”, acrescidas da total ausência de conteúdo programático, o que, por si, já aumenta a probabilidade de se questionar a alteração partidária. Noutra mão – e aqui torna-se objeto central deste parágrafo – a cultura política britânica de partidos firmes em suas convicções programáticas e cujo sistema é dominado por poucos partidos políticos de peso – a saber, os Conservadores, o Partido Trabalhista e os *Liberal Democrats* – minora a discussão da migração inconsequente entre partidos políticos no Reino Unido – e por certo em algum grau também em Portugal.

Relativamente aos modelos de *financiamento de campanhas*, há alguns interessantes pontos, afora aqueles já discutidos mais acima no tópico específico de direito comparado, aos quais vale menção.

No Brasil, por exemplo, muito se discute, tanto na doutrina eleitoralista quanto no Congresso Nacional, especialmente na Comissão Especial para Reforma Política, em relação à fonte do financiamento – qual seja, se misto (como está hoje), ou se totalmente público, como querem muitos.

Com efeito, a discussão sobre a permissão de doadores terceiros da iniciativa privada traz à tona alguns receios que comprometem ou podem, potencialmente, comprometer a lisura do processo eleitoral/político.

⁹⁷⁹ Considera-se *justa causa*, nos termos da Resolução nº. 22.610/07: a)) *incorporação ou fusão do partido*; b) *criação de novo partido*; c) *mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário*; ou d) *grave discriminação pessoal*.

⁹⁸⁰ Cfr. artigo 160º da CRP.

Toma-se, como simples exemplo, o seguinte: em qualquer sistema, seja no brasileiro, no português ou no britânico, se algum parlamentar aceita quantia em dinheiro ou outro benefício econômico, digamos, de uma empresa de construção civil, para que lhe ajude a aprovar uma nova legislação que afete o mercado, fatalmente este parlamentar será acusado de corrupção e terá que ser duramente penalizado. Se, entretanto, este mesmo parlamentar aceita dinheiro ou qualquer benefício econômico durante a campanha, e lhe faz (ainda por cima) de forma explícita e transparente, nada lhe acontece, porquanto o próprio sistema eleitoral permite o financiamento privado de campanhas.

Vê-se, aí, que há tão somente uma questão temporal para que a mesma prática seja considerada ilegal ou dentro da legalidade. Ainda, neste, a própria moralidade do ato é colocada em cheque.

Por conta desse dilema, o financiamento privado, nos moldes como hoje é permitido, está seriamente colocado contra a parede. Contudo, vale lembrar, quem aprova uma reforma política é exatamente os parlamentares que foram eleitos utilizando-se desse sistema; e já há uma grave ingerência do poder econômico sobre o sistema político, cujas relações podem, potencialmente, tornar-se malqueridas e contribuir para ainda maior desigualdade social e econômica.

A nosso ver, muitas são as qualidades do sistema totalmente público de campanha. Primeiramente, e por óbvio, tal tornaria ilegal qualquer contribuição de empresas aos candidatos e às campanhas eleitorais, e, por arrastamento, preservaria a lisura do processo eleitoral, *a priori*, e político, *a posteriori*, das ingerências nefastas do poder econômico sobre as decisões políticas.

O primeiro ponto casa-se muito bem com o segundo proveito do financiamento público, a saber, que todos os candidatos teriam a mesma quantia para gastarem nas campanhas eleitorais, zelando pelo princípio magnânimo da igualdade de oportunidades e da paridade de armas. Assim, os candidatos tenderiam a serem vistos não pela quantidade de dinheiro investido nas campanhas, mas pelo seu conteúdo programático, ideias e planos de governo e de ação parlamentar. Uma excelente arma contra o *bandwagon effect* e outros efeitos devastadores do dinheiro de manipulação de mentes no processo eleitoral.

Ainda, a mesma quantia de investimento em todas as campanhas ajuda na própria autofiscalização entre os candidatos – na medida em que um candidato começa a sobrepor-se aos demais, os próprios candidatos já se fiscalizariam mutuamente; aliás, mais um argumento que pesa em favor desse modelo, já que, no Brasil especialmente, o modelo paternalista de controle do Estado sobre tudo e todos retira, em parte e comodamente, a responsabilidade de autocontrole dos cidadãos.

Por outro lado, há o contraponto. Entre os argumentos plausíveis e não-plausíveis, não há como não entender que o financiamento totalmente público de campanha tem um alto custo para o contribuinte. No caso brasileiro, por exemplo, em que a carga tributária está entre as

mais altas do planeta, mais um custo agigantado destes não seria facilmente aceito pela população. Haveria que se ponderar, discricionariamente, quais gastos são prioritários e quais são secundários. A nosso ver, seria um gasto prioritário, por entender que o problema político é a raiz de todos os outros problemas, e via uma participação democrática mais legítima se conseguem buscar as outras demandas.

Se não bastasse as doações atualmente permitidas, há, no sistema brasileiro, outra característica esdrúxula – as denominadas *doações ocultas de campanha*. Na prática, estas funcionam da seguinte maneira: uma empresa que queira doar, por exemplo, faz essa doação às direções partidárias ou aos comitês financeiros dos partidos, que, por sua vez, reinvestem tais quantias nas campanhas de seus candidatos. Essa triangulação, permitida por lei, isenta os candidatos de transparecerem ao público e à justiça a origem dos recursos que utilizaram. Infelizmente, essa prática, que torna a origem não identificada de recursos de campanha, é cada vez mais comuns nos pleitos brasileiros ⁹⁸¹.

No Reino Unido, o debate acerca do financiamento privado de campanhas eleitorais também é alvo de fortes críticas de sua doutrina eleitoralista ⁹⁸², e já há alguns *cases* ⁹⁸³ julgados pelas cortes britânicas que demonstram vanguarda na proteção da lisura eleitoral contra o abuso do poder econômico. Na esfera britânica, os mesmos argumentos são utilizados – a igualdade de oportunidades (*equality of opportunities*) e a justa disputa entre os candidatos a cargos públicos (*fair competition*) ⁹⁸⁴.

Em 2007, um Relatório de Revisão sobre o Financiamento de Partidos Políticos (*Party Funding Review Report*), após uma série de pesquisas e inquéritos de opinião, concluiu por algumas propostas tais como um teto de doações e empréstimos na casa de £ 50 mil; controle sobre gastos que não excedam £ 20 milhões sobre as eleições gerais para o Parlamento, além dos métodos de controle e fiscalização já existentes nos *Representation of the People Act* ⁹⁸⁵.

Relativamente à *propaganda eleitoral*, muitos subtópicos podem merecem destaque em se analisando comparativamente os modelos brasileiro, português e britânico. Por terem tradições e culturas muito diversas, os meandros a respeito de como se faz e como se regulamenta a propaganda eleitoral tende, por arrastamento, em possuir variantes dessa natureza.

Uma primeira anotação, própria das questões inerentes à propaganda eleitoral se diz a respeito do tempo de campanha, período própria para o exercício da liberdade de informação e de publicidade eleitoral. Nesse quesito, observa-se, nos três modelos estudados, cada um

⁹⁸¹ Segundo reportagem da Folha de S. Paulo, cerca de 70% das doações realizadas nas últimas eleições (2012) foram de origem não identificada por essa operação. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1183506-doacoes-ocultas-representam-70-da-arrecadacao.shtml>>. Acessado em 22 mar. 2012.

⁹⁸² Cfr., dentre outros, EWING, K.D. **The Cost of Democracy**. Oxford, Hart Publishing, 2007; WATT, Bob. **UK Election Law – a critical examination**. London: Glass House Press, 2006.

⁹⁸³ Cfr. *R v Jones*; e também *R v Whicher*.

⁹⁸⁴ Vide EWING, K.D. **The Cost of Democracy**. Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 27.

⁹⁸⁵ Cfr. BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011, p. 360.

adota um período próprio, e um deles extravasa dos demais. Trata-se, este, do Brasil, cuja campanha eleitoral dura nada menos do que 90 dias. Já nos modelos europeus estudados, aplicam-se os prazos de duas e de três semanas, respectivamente para as eleições para a Assembleia da República ⁹⁸⁶, em Portugal, e para o *Parliament* (Câmara dos Comuns), no Reino Unido.

Períodos mais ou menos longos de campanhas eleitorais refletem, em si, outras dependências em aspectos dos mais variados no tocante ao processo eleitoral em geral. Um, evidente, se vê na quantidade de dinheiro gasto numa campanha eleitoral. Obviamente que, em uma campanha de três semanas, gasta-se muito menos do que em uma de 90 dias (quase 13 semanas).

A nosso entender, um período de três semanas é tempo mais do que o suficiente para que os cidadãos possam, naturalmente, colher informações sobre os seus candidatos; para que hajam debates entre os partidos e entre os candidatos acerca dos seus planos de governo e de ação parlamentar, bem como sobre os problemas, metas e desafios enfrentados naquela eleição. Se por um lado, pode-se entender que duas semanas já é período um pouco mais curto, a ponto de comprometer a qualidade e quantidade razoáveis de debates, vê-se que, em 90 dias, o período é por demais extenso, e neste penaliza-se os cidadãos e os próprios candidatos, que arrastam-se por tanto tempo, em um iter desgastante e comprometedor da própria saúde da democracia.

Antes disso, vale anotar, ainda, outra previsão jurídica a esse respeito, a saber, quanto à propaganda extemporânea. Nesse sentido, países como o Brasil e os próprios Portugal e Reino Unido, indiretamente, estabelecem regras e penalidades expressas àqueles que, indevidamente, praticam a publicidade eleitoral antes do tempo previsto em lei para a campanha propriamente dita.

No Brasil, tal restrição é expressa e muito se discorre, na doutrina, jurisprudência e legislação – seguindo a característica limitativa e taxativa do modelo brasileiro – acerca de seus limites. Basicamente, um “isso-pode/isso-não-pode”. Nas esferas discutivas, grifamos a proibição de quaisquer meios publicitários, internet inclusive, e mesmo redes sociais, se em qualquer desses meios demonstra-se, direta ou indiretamente, o intuito de ser candidato ou o pedido de votos ou apoio.

No Reino Unido e em Portugal, não se veem regras específicas quanto a uma propaganda extemporânea. Por outro lado, infere-se, logicamente, que o período estabelecido para as campanhas é o período em que é permitida a propaganda eleitoral, e qualquer exercício irregular das regras de propaganda são puníveis – em Portugal, como contra-ordenações ⁹⁸⁷

⁹⁸⁶ Cfr. artigo 53 da LEAR.

⁹⁸⁷ São consideradas como contra-ordenações as seguintes condutas: a) a *afixação de propaganda fora dos limites gerais ou sem licenciamento prévio*; b) a *afixação de propaganda em áreas particulares sem o consentimento dos proprietários ou não-respeitante às normas de proteção do patrimônio arquitetónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico*; c) a *não-obediência aos critérios de licenciamento e de exercício*, constantes no artigo 4º, nº 1; d) e a *utilização inadequada dos meios amovíveis de propaganda afixados em lugares públicos*.

constantes na *Lei de afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda*⁹⁸⁸. Já no Reino Unido, que também utiliza modelo taxativo extensivo, não se verificou qualquer ilícito eleitoral concernente. Deve-se verificar, na prática, se a tradição política impede, moralmente, qualquer candidato de iniciar propaganda eleitoral antes das três semanas que todos têm; e se, em caso de ser verificada conduta nesse sentido, se haveria uma condenação por generalidade principiológica ou se isto infringiria o princípio do *rule of law*.

Aliás, a marca de uma grande distinção entre os modelos está na taxatividade ou na maior liberdade que dá o legislador no ordenamento jurídico-eleitoral, que bem se vê no tópico de propaganda eleitoral. O Brasil está, como vimos, numa ponta do espectro, com sistema muito limitativo e bastante restritivo – procura disciplinar todas as esferas possíveis de serem organizadas legislativamente para dizer o que é e o que não é permitido, e o próprio sistema trabalha, então, com a procura constante de novas brechas que permitam levar vantagens ilícitas ou irregulares, e constrói-se um ciclo vicioso na medida em que a legislação, então, corre para corrigir tais erros.

No caso do Reino Unido, há um meio termo. O sistema é, também, restritivo e limitativo, com muitas disciplinas variadas sobre irregularidades e proibições, mas não tantas quanto o modelo brasileiro. Pesa a favor do sistema a tradição política, que vale ouro em relação às disciplinas legais. Na outra ponta, encontra-se Portugal, o país que tem menos limitações e rol menos taxativo de proibições legais quanto a condutas em pleitos eleitorais. Lá, pesa-se a tradição, também mult centenária, e a educação de seu povo, como fatores que impeçam o modelo português de assemelhar-se ao sistema brasileiro na maneira taxativa-repressiva legal/eleitoral.

Um exemplo que ilustra bem o que se procurou demonstrar diz respeito ao marco regulatório da internet nas campanhas eleitorais. Enquanto Portugal e Reino Unido ainda não tem legislação que trate deste assunto, especificando regras diretas e expressas a tais novos mecanismos de publicidade e propaganda, inclusive relativamente às redes sociais, o Brasil já tratou de regulá-lo desde as eleições de 2010 e 2012⁽⁹⁸⁹⁾. Contudo, o excesso de limitação da legislação brasileira nos parece prejudicial ao processo eleitoral e à própria democracia. O modelo tende a prender demais as ações apenas naquilo que é permitido, o que é um contrassenso com o método jurídico moderno de que é permitido o que não é proibido; no Brasil, quase tudo parece ser proibido em termos de estratégias eleitorais.

Um caso que ilustra bem é a proibição do *twitter*, micro blog e ferramenta de rede social, que teve sua utilização negada pelo TSE, como já mencionamos anteriormente no curso deste trabalho. Neste caso, vale ressaltar, a proibição nos parece por demasia limitadora porquanto o twitter não tem o condão de mídia ou ferramenta que permite a divulgação, irrestrita e a todo o público, de determinada informação ou produto. Com efeito, para receber o *feed* de notícias, é preciso ser seguidor do remetente daquela informação. Portanto, só quem resolve seguir, espontaneamente, outrem, passível de receber suas micro mensagens. Tal proibição assemelha-se, portanto, a uma eventual limitação de algum pretendente a candidato

⁹⁸⁸ Lei nº 97/88, de 17 de Agosto.

⁹⁸⁹ Cfr. Lei Federal nº. 12.034/09.

(ou pré-candidato, no léxico brasileiro) pronunciar-se a seus familiares ou amigos, em sua casa, a respeito de seus planos de ser candidato e suas plataformas, no período que antecede as eleições.

Tanto no Reino Unido quanto em Portugal, o tema do marco regulatório da internet nas campanhas eleitorais ainda é de escassa ou inexistente regulamentação jurídica, especialmente pela inovação das temáticas a elas ligadas. O tema é pauta da vez nos assuntos eleitorais, e extremamente importante, especialmente porque a internet cresce a passos velozes, e todos os dias há novidades e novas plataformas de interação, como nas redes sociais, por exemplo, e cujas peculiaridades dos espaços virtuais podem criar “terras de ninguém” e dificuldades de manutenção da ordem e da segurança. Mesmo que um determinado modelo global seja mais passivo e menos regulamentador, faz-se necessário que o tema *internet* seja disciplinado; dele decorrerão algumas das grandes transformações que este século XXI vivenciará.

Por fim, tópico que também vale importante nota diz respeito ao modo com que os sistemas brasileiro, português e britânico disciplinam, com maior ou menor vigor, os ilícitos eleitorais e como procedem a seu processamento e julgamento na esfera judicial.

Nesse quesito, pode-se perceber, claramente, a opção mais ou menos belicosa, limitativa e sancionatória dos modelos comparados, na medida em que verificam-se as advertências e à disciplina de mais ou menos atividades humanas passíveis de punição legal. Por fim, é válida a verificação de sob quais responsabilidades as legislações tipificam as condutas eleitorais ilícitas – se administrativa, cível ou criminal (e contra-ordenacional⁹⁹⁰).

Algo que vale rápida menção diz respeito ao excesso de intervenção penal e contravenacional (contra-ordenacional) nos modelos brasileiro e português, quanto à disciplina das condutas eleitorais ilícitas. Em Portugal, vale anotar, há uma série de medidas sancionatórias no Código Penal e outras tantas nas mais esparsas legislações, o que compromete o estudo dos ilícitos eleitorais, e dificulta o acesso e entendimento da população, dos candidatos e dos partidos políticos acerca das condutas lhes são impostas ao não-fazer (*non facere*). Na sistemática brasileira, o mesmo se repete, com a diferença de serem mais concentradas as legislações, inclusive aquelas punitivas.

Quanto ao aspecto discutido no Reino Unido, há do mesmo, com modelos altamente limitativos e punitivos, com disciplinas a uma longa lista de condutas vedadas no período eleitoral, inclusive para candidatos agentes, dirigentes partidários e mesmo cidadãos. Naquele sistema, mesclam-se punições de duas naturezas – a saber, as multas, de caráter penal/administrativo, que variam conforme a gravidade da conduta; e as penas de prisão, de caráter indubitavelmente penal, para muitas das condutas eleitorais ilícitas.

Aos modelos português e britânico, vale mencionar um ponto altamente positivo, e

⁹⁹⁰ Ou *contravenacional*, no léxico brasileiro.

carecedor do sistema brasileiro. Nestes, o cidadão comum tem papel importante na fiscalização do cumprimento das leis, e pode atuar como ator fundamental no polo ativo dos processos, por meio de denúncias, às autoridades competentes, para que a lei eleitoral, bem como às demais leis, sejam efetivamente cumpridas, sem esperar do Estado a consecução de toda manutenção do controle sobre a população e da guarda das leis e da Constituição. No Brasil, vale anotar, o oposto ocorre – com fortes raízes paternalistas, o próprio sistema dificulta a participação do cidadão, e nas poucas ferramentas que tem, a população não se utiliza para denunciar mazelas e práticas corruptas; antes, abstém-se, por receio de retaliação, ou nelas imiscui-se, aquiescendo com as práticas ilícitas, já corriqueiras na praxis eleitoral pelo país afora.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto investigado no presente trabalho, no qual se procurou analisar, concisamente, o instituto das eleições políticas como verdadeiro ato e expressão da democracia, verificou-se, primeiramente, como o próprio princípio democrático surgiu, à época da Grécia antiga (*democracia ateniense*) e superou-se até os dias de hoje, como o conhecemos como democracia moderna, a saber, a *democracia representativa*.

Ainda, percebeu-se que a conquista da *representação política* para a construção da democracia representativa, e, umbilicalmente vinculado a esta, o instituto do *sufrágio*, como mecanismo de fazer com que a democracia indireta vivencie, na prática, os princípios da representatividade dos cidadãos, sob o lema de que a soberania do poder pertence ao povo, que o exerce por meio de representantes democraticamente escolhidos nas urnas.

A seguir, passou-se à importante passagem da expansão e luta do sufrágio, no Brasil e em Portugal, até que se chegasse efetivamente ao sufrágio *universal, periódico, igual, direto e secreto* – e o quanto isso verdadeiramente representa na atual *Teoria da Democracia*.

Procurou-se, ainda, estudar importantes institutos e nomenclaturas vinculados às eleições políticas, bem como algumas de suas peculiaridades, tal qual a natureza jurídica e tipologias do sufrágio e formas de expressão do ato eleitoral, bem como quanto a pontos importantes de uma *Teoria Geral do Direito Eleitoral*, como supedâneo dos estudos concernentes às eleições políticas e suas características e peculiaridades de natureza jurídica – entre elas o conceito, autonomia, fontes e princípios de Direito Eleitoral.

Pode-se afirmar, sem dúvidas, que os estudos relativos às eleições políticas e ao *Direito Eleitoral* são de primordial importância ao avanço das teorias democráticas, a cujos trabalhos científicos muito ainda têm a progredir em matérias de natureza jurídico-filosófica. É por meio das urnas que o povo efetivamente demonstra sua opção política – muito mais do que eleger meros representantes, escolhe *programas e ideologias*. E é por meio do sufrágio universal que exerce-se, verdadeiramente, a titularidade do poder, que cabe, por vias constitucionais, ao povo exercê-lo. Façamos votos de que o direito de sufrágio exerça seu papel de base para a defesa de todos os outros direitos fundamentais. E de que o povo o utilize sabiamente.

Quanto ao direito eleitoral comparado, *per se*, a própria sistematização de dados, informações e análises comparativas já demonstra o quão rico e, ao mesmo tempo, o quão árduo e raro são estes trabalhos científicos.

Especialmente se viermos a concluir que o processo eleitoral é umbilical, primordial ao sucesso de qualquer sociedade. Dele advém todas as demais mudanças político-sociais numa esfera que tem, como vértice do poder, as decisões políticas tomadas na antessala do poder público.

Se tivermos uma sociedade mais preocupada em eleger representantes que cuidem do interesse público, e se o sistema eleitoral, partidário e político permitir conferir mais transparência, representação e controle ao povo, verdadeiro detentor do poder de mando originário e fonte primária do poder político, aí então teremos uma sociedade que olha para si mesma, que decide com base em seus próprios interesses, que age em conformidade com a justiça social e que luta em favor do seu próprio desenvolvimento. Destas, todas as mudanças vêm atreladas a esta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- ABRANTES MENDES, Maria Fátima; MIGUÉIS, Jorge. **Lei Eleitoral da Assembleia da República**. Actualizada, anotada e comentada e com os resultados das eleições de 1976 a 2002. 4ª reed. Lisboa, 2005.
- ABREU, Flávia Botelho de. **Uma análise da Justiça Eleitoral Brasileira e Portuguesa**. Lisboa, 2005.
- AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 2ª ed. São Paulo, Saraiva: 2010.
- AMARO, Maria Ataíde. Contencioso eleitoral no Direito Constitucional Português *in Estudos de Direito Eleitoral*, obra coletiva. Lisboa, 1996.
- ARCHER, Maria das Graças Miragaia. Breve abordagem do recenseamento eleitoral em Portugal e nos Palop's *in Eleições*. nº. 9. Set. 2009.
- AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- AYALA, Bernardo Diniz de. O direito de antena eleitoral. jurídica *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 22ª ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo, 1983.
- BAILEY, S.D. (ed.). **The British Party System**. 2nd. Ed., 1953.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro *in Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. (Org.) MIRANDA, Jorge. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito Processual Constitucional – Aspectos Contemporâneos**. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008.

BARNETT, Hilaire. **Constitutional and Administrative Law**. Eighth Edition. London, Routledge, 2011.

BASLER, Roy P. “The Gettysburg Adress”. **Collected works of Abraham Lincoln**. Abraham Lincoln Association, 1953.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal – Parte Geral**. Vol. 1. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BLACKBURN, Robert. **The Electoral System in Britain**. New York, St. Martin’s Press, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRITO, Teresa Quintela de. Um caso de direito penal eleitoral: inconstitucionalidade material da sanção e princípio da conexão, *in* **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**. abr-jun. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. Barueri: Manole, 2004.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais *in* **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Out-Dez 2002, p. 215 e ss.;

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 6ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do Direito Eleitoral**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal**. 6ª ed. Rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARVALHO, João Fernando Lopes de; ROLLO, Alexandre Luís Mendonça. **Propaganda eleitoral – teoria e prática**. 2ª ed. Rev. e atual. São Paulo: Ed. RT, 2004.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição e Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed – rev, atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Políticos Brasileiros**. 3ª ed. Aplicada e atual. Brasília: UnB, 1998.

CHILD, Susan. **Politico’s Guide to Parliament**. London: Politico’s Publishings, 2002.

COLMAN, Andrew. **Oxford Dictionary of Psychology**. New York: Oxford University Press, 2003.

COMPARATO, Fabio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro *in* VELOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia (Coord.) **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**. 9ª ed. Curitiba: Juruá, 2006.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COSTA, José Rubens. **Ação de impugnação de mandato eletivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Trad. Fernando de Aguiar. 10ª ed. Lisboa: Livraria Clássica, [s.d].

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito Penal**. Coimbra, 1975.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Brasília: UnB, 1980.

EWING, K.D. **The Cost of Democracy**. Oxford, Hart Publishing, 2007.

FÁVILA RIBEIRO. **Direito Eleitoral**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1966.

FERREIRA, Manuel Cavaleiro de. **Direito Penal Português – Parte Geral**. Tomo I. Lisboa: Editorial Verbo, 1981.

FERREIRA, Silvestre Pinheiro. **Manual do Cidadão em um Governo Democrático**. Vols. I, II e III. Paris, 1834. Edição fac-símile - Brasília: Editora do Senado Federal, 1997.

FIRMO, Osvaldo Oliveira Araújo. **Da Suspensão de Mandato do Parlamentar para Investidura como Ministro de Estado – um estudo de caso de incompatibilidade relativa: o regime do afastamento à luz do direito luso-brasileiro**. Lisboa, 2006.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado**. 5ª ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2013.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. **Derecho financiero**. Buenos Aires: Depalma, 1970.

FONTES, José. Da função eleitoral dos partidos políticos no direito português e da sua

natureza político-jurídica *in* **Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais**. nº 13. out. 2010.

FRAGA, Carlos. **Contencioso eleitoral**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

FREIRE, André. **Modelos de comportamento eleitoral**. Oeiras: Celta Editora, 2001.

FREIRE, André; CARVALHAIS, Isabel Estrada; VIEGAS, José Manuel Leite; PALMEIRA, José. Cidadãos, Parlamentos e Representação Política in **Portuguese Journal of Political Science and International Relations**. Núm. 5. Lisboa, Ed. NICPRI - Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais, Centro FCT, 2010.

FREIRE, André; VIEGAS, José Manuel Leite (Org). **Representação Política – o caso português em perspectiva comparada**. Lisboa: Sextante Editora: 2009.

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Rev, atual. e amp. Belo Horizonte: DelRey: 2010.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

GOMES NETO, Francisco Antônio. **O Direito Eleitoral e a Realidade Democrática**. Rio de Janeiro: Ed. José Konfino, 1953.

GOMES, Neusa Demartini. **Formas persuasivas de comunicação política – propaganda política e publicidade eleitoral**. 3ª ed. Porto Alegre: Ed. EDIPUCRS, 2004.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Legislação Eleitoral**. Lisboa: Edições Cosmos, 1995.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da Administração Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2010.

ITEN, Marco; KOBAYASHI, Sérgio. **Eleição: vença a sua – as boas técnicas do marketing político**. 2ª ed. São Paulo: Ateliê, 2004.

JAMES, Peter. **Halsbury's Laws of England**. Vol. 15. Elections. Londres: Butterworths, 2007.

JARDIM, Torquato. **Introdução ao Direito Eleitoral Positivo**. Brasília: Ed. Livraria Editora Brasília Jurídica, 1994.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**, traduzida por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1964.

LOMBA, Pedro. **Teoria da Responsabilidade Política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

LEONARDI, Marcel. **Responsabilidade Civil dos Provedores de Serviços da Internet**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2005.

LOPES, Fernando Farelo; FREIRE, André. **Partidos políticos e Sistemas eleitorais – uma introdução**. Oeiras: Celta Editora, 2002.

McKAY, William. **Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 23 ed. London: Lexis Nexis, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Maria de Fátima Ribeiro. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MENDES, Maria de Fátima Abrantes; MIGUÉIS, Jorge. **Lei Eleitoral da Assembleia da República**. 4ª reed. Lisboa, 2005.

MENDES, Maria de Fátima Abrantes; MIGUÉIS, Jorge. **Lei Eleitoral do Presidente da República**. 3ª reed. Lisboa, 2005.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MERQUIOR, José Guilherme. *Liberalismo antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MIGUÉIS, Jorge. **Lei do Recenseamento Eleitoral**. Actualizada e anotada. Lisboa, 2002.

MIRANDA, Jorge. **Ciência Política – Formas de Governo**. Lisboa, 1996.

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III - Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Rev. e atual. Lisboa: Editora AAFDL, 2003.

MIRANDA, Jorge. Sobre o Direito Eleitoral *in Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa, Lex, 1995.

MIRANDA, Jorge. Introdução ao Direito Eleitoral *in* **Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Estrutura Constitucional da Democracia. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

OLIVER, Dawn. **Constitutional Reform in the UK**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PINTO, Antônio Costa; FREIRE, André (Org). **Elites, Sociedade e Mudança Política**. Oeiras: Celta Editora, 2003.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Código Eleitoral Comentado**. Série: Legislação Comentada. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Comentários à Constituição Brasileira**. Arts. 1º a 21. Vol. I. São Paulo: Saraiva, 1989; **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos** (Lei nº. 5682, de 21-7-1971, atualizada pela Lei nº. 8247, de 23-10-1991). São Paulo: Saraiva, 1992.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Direito Eleitoral Comentado**. São Paulo: Saraiva, 1990.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Manual prático do Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 1973.

PRICE, Richard. **Parker's Law and Conduct of Elections**. Binder 1. London: Lexis Nexis, 2011.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8ª ed., rev., amp., e atual. com comentários à Resolução do TSE 22.610/2007. Niterói: Editora Impetus, 2008.

RAYMOND GOY. **La garantie européenne du droit à de libre élections législatives: l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention de Rome** *in* **Revue du droit public**, 1986.

RAWLINGS, H.F. **Law and the Electoral Process**. London: Sweet and Maxwell, 1988.

REALE, Miguel. **Fontes e modelos do Direito**. São Paulo, Saraiva, 1994.

RESCIGNO, Guiseppe Ugo. **La Responsabilità Política**. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1967.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1986.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público *versus* privado). **Reforma política no Brasil**. Leonardo Avritzer/Fátima Anastasia (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

RIBEIRO MENDES, Maria de Fátima. A Administração Eleitoral e o Tribunal Constitucional *in Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

RODRIGUES, Francisco José Pedrinho Amado. **As reformas eleitorais em Portugal**. Lisboa, 2007.

RODRIGUES, Ilda Carvalho. O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais jurídica *in Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*. nº 11. jan. 2007.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **O contrato social**. Trad. Antônio de Padua Dadesi. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems, I**. Cambridge, 1976.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SEREJO, Lourival. **Programa de Direito Eleitoral de acordo com a Lei nº. 11.300/10**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SIEYÈS, Emmanuel. **Qu'est-ce que le tiers État?** Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral – para compreender a dinâmica do poder público**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

SANTO, Paula do Espírito. *In Eleições – Revista Assuntos Eleitorais*. Núm 13. Out. 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. A Constituição e os partidos políticos *in Portugal – O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Vol. II. Trad. Neil Ribeiro da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia. EDUSPE (São Paulo), 1977.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado – Brasil – Estados Unidos - França**. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRANSMONTE, Baldomero Cores. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

VELOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 2ª ed. São Paulo, Saraiva: 2010.

VELOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia (Coord.) **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

VERDU, Pablo Lucas. **Princípios de Ciência Política**. Vol. III, 2ª ed., Madrid, 1974.

VICENTE, Dário Moura. **Direito Comparado**. Vol. I. Introdução e Parte Geral. Coimbra: Almedina, 2008.

VIANNA, Fernando Maurício Pessoa Ramalho. A propaganda eleitoral antecipada e suas especificidades *in* **Revista Eletrônica Dike**. Vol.1, ano 1. Jan/Jul. 2011. Disponível em < <http://www2.tjce.jus.br:8080/dike/wp-content/uploads/2010/11/Fernando-Maruricio1.pdf> >

WARREN, Samuel. **A Manual of the Parliamentary Election Law of the United Kingdom of Great Britand and Ireland**. London: Roworth and Sons, 1852.

WATT, Bob. **UK Election Law – a critical examination**. London: Glass House Press, 2006.

WEFFOR, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro**. Ideias e personagens. São Paulo: Ática, 2006.