

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**ABUSO DE PODER ECONÔMICO E PRINCÍPIO DA
IGUALDADE NO PROCESSO ELEITORAL**

FELIPE FERREIRA LIMA LINS CALDAS

MESTRADO EM DIREITO
CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

2014

FELIPE FERREIRA LIMA LINS CALDAS

**ABUSO DE PODER ECONÔMICO E PRINCÍPIO DA
IGUALDADE NO PROCESSO ELEITORAL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
APRESENTADA AO GABINETE DE
ESTUDOS PÓS-GRADUADOS DA
FACULDADE DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DE LISBOA, COMO
REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO
DO TÍTULO DE MESTRE EM DIREITO.**

**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CIÊNCIA
POLÍTICA.**

**ORIENTADOR: PROF. DR. JORGE
MIRANDA.**

LISBOA, 2014

*Ao meu tio avô, Egídio,
cujo magnífico exemplo de vida servirá,
eternamente, como parâmetro para minha
consciência humana e política.*

*“O caminho da democracia está aí a exigir quem o identifique. Basta de um pouco de
estilo novo, capacidade para conceber e projetar politicamente e ele será transformado
em uma grande estrada a ser percorrida pelas legiões que, à sua margem, clamam por
justiça.”*

Egídio Ferreira Lima, Sinais de Vida.

RESUMO

O estudo aqui desenvolvido tem como objeto analisar o emprego abusivo do poder económico em detrimento da igualdade de oportunidades entre os competidores no processo eleitoral. A ideia principal é examinar a projeção do referido princípio na organização de uma estrutura jurídica capaz de inibir ao máximo a influência corrosiva do dinheiro sobre o jogo democrático. Dessa forma, pretendemos demonstrar a necessidade de ação do Direito Eleitoral como promotor de um ambiente igualitário de disputa, tendo por base a realidade das democracias contemporâneas. Para isso, sem perder de vista os aspetos histórico-políticos, buscamos compreender o modo pelo qual o abuso de poder se apresenta como agente nocivo à igualdade de condições entre os competidores eleitorais, culminando na compreensão da sua manifestação económica quando aplicada para desequilibrar a disputa. Diante disso, traçaremos um esboço de medidas jurídicas direcionadas para reposição da igualdade perante a força do poder económico, bem como defenderemos a ação do Estado como impulsionador de ações prestacionais que visem compensar situações de desigualdade fática entre os candidatos.

Palavras-chave: direito eleitoral - princípio da igualdade eleitoral - abuso de poder económico – igualdade de oportunidades

ABSTRACT

This study has the purpose of analyzing the abusive application of economic power at the expense of equal opportunities among competitors in the electoral process. The main idea is to examine the projection of the mentioned principle in the organization of a legal framework capable to inhibit the most of the corrosive influence of money on the democratic game. Thereby, we intend to demonstrate the need of the electoral law action as the prosecutor of an egalitarian disputing environment, based on the reality of contemporary democracies. In order to accomplish this, without disregarding the historical-political aspects, we aim to understand the way in which the abuse of power appears as a harmful agent to equal conditions between electoral competitors, culminating in the understanding of its economic manifestation when used to unbalance the dispute. Before this, we will trace an outline of legal measures targeted for replacement of equality before the economic power force, as well as advocate the government action as the driving force behind aimed at compensate real inequality situations among the candidates.

Key words: electoral law - principle of electoral equality – abuse of economic power – equal opportunities

ÍNDICE

RESUMO	4
ABSTRACT	5
INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I – ELEIÇÃO: MOMENTO CENTRAL DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	11
§ 1.1. Considerações sobre a Representação Política.....	11
§ 1.2. Eleições e a Efetivação da Representatividade.....	22
§ 1.3. Sufrágio: Instrumento Substancial das Eleições.....	32
CAPÍTULO II – O PRINCÍPIO DA IGUALDADE ELEITORAL	42
§ 2. 1. Aspectos Gerais Sobre o Conteúdo Jurídico da Igualdade.....	42
§ 2. 2. Igualdade e Direitos Políticos.....	55
§ 2. 3. A Igualdade como Princípio do Direito Eleitoral	65
§ 2. 3.1. A Face Principiológica do Direito Eleitoral	65
§ 2.3.2. A Igualdade Eleitoral.....	75
CAPÍTULO III – O ABUSO DE PODER E SUAS IMPLICAÇÕES ELEITORAIS.	86
§ 3. 1. O Conceito de Abuso Sob a Ótica do Direito.....	86
§ 3. 2. Poder, Direito e Abuso	92
§ 3. 3. A Identificação e os Efeitos do Abuso de Poder nas Eleições	107
§ 3. 3.1. Poder Econômico: O Voto como Mercadoria	115
CAPÍTULO IV – A REPOSIÇÃO DA IGUALDADE PERANTE O PODER ECONOMICO	123
§ 4. 1. Inelegibilidades: Primeiros Esforços em Prol da Igualdade.....	123
§ 4. 2. Medidas Restritivas ao Poder Economico nas Campanhas Eleitorais.....	131
§ 4. 3. O Estado e a Salvaguarda da Igualdade Eleitoral.....	140
CONCLUSÕES	145
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	148

INTRODUÇÃO

No cenário democrático contemporâneo, a política dá sinais de abandono da sua tradicional característica de instrumento de transformação social cujo fim é a realização do bem comum, para figurar como mais uma das modernas alternativas lucrativas de negócio. A competição eleitoral que, em tese, deveria significar o debate entre ideologias e o estímulo ao pluralismo político, tornou-se um verdadeiro leilão de promessas onde predominam as trocas de interesses entre os possíveis governantes e governados.

Assistir a campanhas eleitorais que privilegiem o “amor ao debate” através da promoção da liberdade política e, principalmente, da proteção da igualdade de oportunidades entre as forças em disputa, é algo raro no quadro em que se encontram as democracias ocidentais. Na verdade, o que normalmente se verifica são duelos entre candidatos ou partidos que acabam por resultar no sucesso dos que usufruem de maior respaldo financeiro para influir no jogo democrático.

Tal realidade é resultado da mútua incidência de dois fenômenos históricos que vencem a ação do tempo e ganham especial configuração na atualidade: a representação política e o abuso de poder.

De um lado, nos deparamos com o modelo político-representativo que, como se sabe, foi a solução encontrada pela humanidade para adaptar os valores essenciais da democracia às largas transformações submetidas pelas sociedades de massas. Do outro, constatamos um vício milenar, característico da própria natureza humana, que se satisfaz na busca pelo Poder e na utilização deste como meio de predomínio dos interesses pessoais sobre as causas públicas.

O encontro entre esses dois fenômenos é consubstanciado no uso excessivo do poder em detrimento do processo eleitoral. A representação política, neste caso, se vê duramente deturpada pelas pressões do poder, deflagrando, assim, uma espécie de democracia fictícia, onde a vontade do povo cede espaço aos caprichos daqueles que manejam o poder para fins pessoais.

Dentro deste cenário, o poder é uma irresistível ferramenta cujo uso desmoderado atinge diretamente a igualdade necessária para garantia da legitimidade

dos estados democráticos. As suas variadas manifestações representam – cada uma a sua maneira - formas de obtenção de vantagens que desequilibram o duelo eleitoral quando excessivamente utilizadas pelos candidatos ou partidos em confronto.

No quadro atual, o poder económico é o que ganha especial notabilidade em função da inevitável aproximação do capitalismo às injunções do poder, tornando o jogo democrático uma espécie de mercado de transações onde os financiamentos de campanhas figuram como fontes de aliciamento de políticos através da ligação destes com as elites económicas que circundam as nações.

Tal situação revela não apenas um dos principais impasses do sistema político atual, mas, sobretudo, o maior dos desafios encarados pelo Direito Eleitoral na contemporaneidade. Os ordenamentos jurídicos se veem obrigados a cumprir com o dever democrático de assegurar a presença de todas as correntes políticas no pleito eleitoral, mas, ao mesmo tempo, são provocados a impedir que pressões abusivas dos que detém maior poderio económico influenciem negativamente na decisão dos eleitores.

Em meio a esse dilema jurídico-político, não há dúvidas de que o princípio da igualdade é o elemento mais afetado pelo fenómeno do abuso de poder. Ao assumir a condição de valor essencial dos regimes democráticos e princípio base do Estado de Direito, a igualdade adquire peculiar configuração quando voltada para o âmbito do Direito Eleitoral. Isto porque a sua incidência recai sobre todos os polos do processo eleitoral, desmistificando a tese histórica de que sociedades democraticamente iguais são aquelas que se satisfazem com o simples exercício ativo do voto (“*one man, one vote*”).

Na atual realidade, o centro das atenções da igualdade eleitoral paira sobre o modo de atuação dos que exercem o direito de serem votados (candidatos e partidos). A garantia de igualdade de condições entre os competidores eleitorais é o pressuposto básico para que seja assegurada a liberdade de voto, ou seja, não há o que se falar em livre exercício do direito de voto se não houver equilíbrio entre as forças políticas em disputa.

Dentro desse raciocínio, é evidente que os competidores que gozam de maiores recursos económicos têm mais chances de alcançarem uma visibilidade superior em relação aos menos abastados financeiramente. Assim, o uso abusivo do poder

económico é visto como uma das maiores ameaças ao essencial equilíbrio das disputas eleitorais, atingindo em cheio aquilo que consideramos o coração da democracia representativa: a igualdade de oportunidade das competições eleitorais.

Com base nisso, o presente trabalho pretende esclarecer as seguintes questões: quais as exigências das democracias contemporâneas no que diz respeito a igualdade e onde se sustentam juridicamente? O que seria um ambiente eleitoral igualitário? De que maneira a igualdade é atingida pelo exercício abusivo do poder económico? Que tipos de garantias podemos visualizar para repor a igualdade perante o poder económico?

Ressalte-se que o propósito do presente trabalho não é apontar qual seria a forma mais justa de financiamento de campanhas, nem tampouco realizar uma análise comparada de legislações eleitorais acerca do tema. O objetivo principal é, acima de tudo, examinar, compreender e diagnosticar o impacto do uso abusivo do poder económico na igualdade de oportunidades entre os competidores eleitorais.

Para isso, além de fazermos referências ao modo pelo qual os ordenamentos constitucionais costumam lidar com o problema, defenderemos a necessidade de respaldo jurídico para que o Estado atue através de medidas prestacionais que otimizem a visibilidade equitativa dos postulantes a cargos públicos eletivos.

O tema, nos contornos acima delimitados, carrega certo ineditismo e estimula o desenvolvimento de debates na doutrina jurídico-académica luso-brasileira. Em Portugal, a matéria eleitoral ainda é timidamente explorada em obras jurídicas e trabalhos académicos, ficando, em regra, confinada nos manuais de Direito Constitucional e Ciência Política. Já no Brasil, embora o acervo doutrinário eleitoral tenha crescido gradativamente, a grande maioria das obras sobre o tema se restringem a análise positiva das leis de eleições ou dos mecanismos processuais disponíveis para proteção do pleito.

Tendo isso em vista, a presente dissertação pretende tratar o Direito Eleitoral como ramo jurídico que carece ser estudado com certa densidade teórica sem que seja preciso fugir da análise de sua aplicação prática. Por isso, o trabalho é dividido em quatro capítulos, sendo cada um responsável por um conteúdo chave para abordagem do assunto.

No primeiro capítulo, traçaremos a base introdutória do tema com destaque às eleições como momento central da democracia representativa. Nesta fase preliminar, o

intuito principal é demonstrar o modo pelo qual a legitimidade do Poder é garantida na estrutura democrática contemporânea. Para isso, teceremos, a princípio, algumas considerações históricas sobre a representação política para, em seguida, tratarmos sobre os elementos indispensáveis na efetivação das eleições cujo maior bem jurídico a ser protegido é o sufrágio.

Já no segundo capítulo, partiremos para uma análise pormenorizada da igualdade como valor essencial aos regimes democrático-representativos e, ao mesmo tempo, como princípio fundamental do Direito Eleitoral. Tendo isso em vista, abordaremos, de início, o conteúdo jurídico do referido princípio como pano de fundo para discorrermos sobre a relação de mútua correspondência entre a igualdade e os direitos políticos.

Ainda neste ponto, além de esboçarmos os principais pontos teóricos que dão sustentação à face principiológica do Direito Eleitoral, teremos como principal meta concentrar a nossa discussão na compreensão da igualdade de oportunidades entre os competidores como elemento material do princípio da igualdade eleitoral.

Através desse percurso, chegaremos ao terceiro capítulo com conteúdo suficiente para analisarmos o abuso de poder como prática nociva às eleições e, principalmente, como fator motivador da quebra do nível de igualdade entre os competidores eleitorais.

Neste ponto, a ideia inicial será compreender o conceito de abuso como fenómeno inerente a relação do Direito com o Poder. A partir disso, examinaremos o modo pelo qual a utilização excessiva do poder costuma interferir na normalidade das eleições, destacando as implicações de sua manifestação económica.

Por fim, no quarto e último capítulo, debateremos acerca da reposição da igualdade perante o poder económico, expondo e analisando os caminhos pelos quais os ordenamentos jurídicos procuram lidar com o emprego abusivo do poderio financeiro nas eleições, bem como a necessidade de atuação do Estado como promotor de medidas compensatórias prestacionais que viabilizem um ambiente eleitoral igualitário.

CAPÍTULO I – ELEIÇÃO: MOMENTO CENTRAL DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

§ 1.1. Considerações sobre a Representação Política

I. Atualmente, não seria nem um pouco desapropriado afirmar que o termo democracia tem tomado dimensões que vão além da essência do seu significado¹. A ampla extensão atribuída a essa palavra fez com que perdesse certa precisão conceitual, de maneira a tornar-se um termo carente de pacificidade. Tal fato é facilmente percebido ao analisarmos seu desenvolvimento histórico através do qual a concepção do ideal democrático é, predominantemente, caracterizada por ter sofrido diversas mudanças que se manifestaram em variados momentos da história.

A noção que hoje julgamos ter sobre a democracia já não é o que, por exemplo, um cidadão de Atenas no tempo de PÉRICLES julgava entender. As concepções grega, romana, medieval e moderna, além de diferentes entre si, contribuíram, cada uma à sua maneira, na formação das teorias e práticas da democracia que conseguimos visualizar na contemporaneidade.²

A título exemplificativo, o ideal de concepção que atualmente tem se difundido em torno da democracia - baseada numa maior participação dos cidadãos por intermédio de mecanismos de deliberação que garantam, ainda mais, o exercício de direitos fundamentais - já é consequência de uma reação ao modo pelo qual vem se desenvolvendo os recentes regimes democráticos, onde os ditames dos governos

¹ Sobre a definição contemporânea do termo democracia, o mestre Georges Burdeau em seu clássico ensaio *La démocratie – essai synthétique* já enfatizava: “a democracia é hoje uma filosofia, um modo de viver, uma religião, e, quase acessoriamente, uma forma de governo”.Crf. BURDEAU, Georges. *La démocratie – essai synthétique*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1962. *Apud* DANTAS, Ivo. *Teoria do Estado Contemporâneo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, 2013, p.355.

² Essa mutação de significados e sentidos da democracia é destacada por Robert Dahl na introdução de *A Democracia e Seus Críticos*, uma de suas mais relevantes obras: “Uma causa importante da confusão quanto ao significado de democracia em nosso mundo atual é o fato de que ela se desenvolveu ao longo de milhares de anos e se origina de várias fontes. O que entendemos por democracia não é a mesma coisa que um ateniense no tempo de Péricles entenderia. As noções grega, romana, medieval e renascentista mesclam-se com as noções de séculos posteriores e geram uma miscelânea de teorias e práticas quase sempre profundamente incompatíveis entre si”. Cfr. DAHL, Robert A. *A Democracia e Seus Críticos*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012, p.03.

essencialmente representativos são cada vez mais desvirtuados, de maneira a pôr em causa a relação entre eleitores e eleitos.³

Ao mesmo tempo, apesar de destacar essas persistentes mudanças no sentido e significado da democracia, o que a fez deixar de ter uma definição específica para tornar-se um regime político em constante mutação, também é de se admitir que, ao longo de sua existência, foram preservadas estruturas políticas históricas que a fizeram manter-se viva em meio a evolução social e aos novos contornos proporcionados pela globalização.

Sem dúvidas, a representação política figura como um dos principais (se não o mais importante) fenômenos político-estruturais erguidos no decorrer da história⁴. Seu papel no desenvolvimento da democracia é de fundamental importância uma vez que fez com que os regimes democráticos deixassem de serem vistos como algo ilusório - face a impossibilidade de aplicação da democracia grega (direta) na sociedade moderna - e passassem a figurar, para a maioria dos publicistas da modernidade⁵, como solução de governo aos grandes estados nacionais que se consolidaram com o advento do constitucionalismo.

Neste ponto, cumpre destacar que a análise a ser desenvolvida no presente trabalho, por ter como foco o estudo do abuso de poder no processo eleitoral, é estritamente ligada à ideia de democracia e, ainda mais, vinculada à modalidade moderna do sistema democrático, fundada na representatividade, onde o poder político é exercido pelo povo através de representantes eleitos.

³ Paulo Otero questiona se, nos moldes atuais, a democracia representativa não teria se transformado numa espécie de ficção coletiva pelo fato de ter dissolvido qualquer ligação entre eleitores e eleitos. Para o autor, o poder de intervenção dos partidos políticos e dos grupos de interesses são fatores determinantes nesta transformação. Cfr. OTERO, Paulo. *A Democracia Totalitária – do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária*. Cascais: Principia Publicações Universitárias e Científicas, 1ª edição, 2001, p. 226/230. Ver também do mesmo autor: OTERO, Paulo. *Instituições Políticas e Constitucionais*. Coimbra: Edições Almedina, Volume I, 2007, p. 663/666.

⁴ Na intenção de destacar a importância do surgimento da representação política, Jorge Miranda chega a afirmar que: “Embora possa encontra-se fenômenos análogos ou antecedentes noutras épocas, foi o século XVIII que, se não descobriu, pelo menos soube fundamentar e alicerçar a ideia de representação política (tão importante para o progresso da humanidade como a invenção, nessa mesma época, da máquina a vapor)”. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. Lisboa: Coimbra Editora, 2007, p.13.

⁵ Entre eles, destaca-se o Barão de Montesquieu que, ainda em 1748 na mais célebre de suas obras, chamou a atenção para a necessidade de aplicação da representação política nos Estados modernos, *in verbis*: “Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo”. Cfr. MONTESQUIEU, Barão de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000, p. 170.

Nesta esfera, o abuso de poder, seja qual for sua variação, é constituído por atos que afetam diretamente a relação fundamental de confiança que deve existir entre governantes e governados, o que, naturalmente, o faz ser considerado um instrumento nocivo à equidade e à lisura do processo eleitoral.

Dentro desta perspectiva, em razão desta necessária ligação entre conteúdos, é imprescindível adotar como marco inicial do presente trabalho o registro de significativas considerações sobre a representação política como “elemento-chave dos regimes democráticos”⁶.

II. Em primeiro plano, devemos ter em mente que a prática da representação, embora só viesse a ganhar projeção política já na segunda metade do século XVIII, nasceu em séculos anteriores e teve peculiar desenvolvimento nas searas jurídicas e religiosas. O período áureo do absolutismo, apesar da centralização de poder e das desigualdades político-sociais, foi o ponto de partida da definição da política como fenómeno autónomo, tendo consolidado o Estado como base de referência para os destinos da sociedade.⁷

Contudo, falar literalmente em “projeção” não implica dizer que o instituto da representação só foi idealizado politicamente no século XVIII, mas que apenas tomou dimensão nesse período visto que já se verificavam indícios de sua utilização política em séculos passados.⁸

Com efeito, é, no mínimo, impreciso alegar que o instituto da representação política surgiu com o constitucionalismo liberal difundido pelas revoluções do século

⁶ Cfr. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Volume II. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª Edição, 2010, p. 1101.

⁷ Sobre este fenómeno, Martim de Albuquerque relata que “É nesses séculos que se define a política como área independente, como arte, como ramo autónomo, como ciência, como um dicionário privativo ou, dito de outro modo, como uma linguagem e um código de significações particulares. É, finalmente, a altura em que o Estado emerge como referente típico em consonância com o restante léxico político que constitui, ainda hoje, o código básico de que nos servimos, embora em crise e mudança.”. Cfr. ALBUQUERQUE, Martim de. *Um Percurso da Construção Ideológica do Estado*. Lisboa: Quetzal Editores, 2002, p. 26. Sobre o desenvolvimento da representação em outras esferas além da política, e os vários sentidos que implicam ao seu conceito é indispensável a leitura de PITKIN, Hanna Fenichel. *El Concepto de Representacion*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

⁸ Como exemplo do exercício da representatividade por meio de eleições, o Professor Doutor Jorge Miranda ressalta que esta prática já tinha sido utilizada na formação de repúblicas aristocráticas e monarquias que tiveram suas dinastias extintas, assim como ocorreu em Portugal no ano de 1385 com a eleição de Dom João I. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. op. cit. p.13.

XVIII⁹. A bem da verdade, o referido instituto tem origens medievais, tendo sido praticado em governos monárquicos e aristocráticos ao longo da idade moderna. MAURICE DUVERGER¹⁰ lembra que na Inglaterra do século XVII, por exemplo, a ascensão do Parlamento Britânico impulsionou uma certa limitação dos poderes da monarquia que, apesar de concentrar as funções de Chefe do Estado e do Governo na figura do rei, respeitava a autonomia dos juizes e das Câmaras que podiam deliberar sobre os assuntos políticos e votar as propostas submetidas pelo rei.

Entretanto, embora encontre sinais em períodos anteriores, somente em meio a ebulição do pensamento liberal é que o instituto da representação política foi amplamente desenvolvido em contraposição a centralização absolutista do poder. Na era liberal, a ideia de democracia ainda não era ligada ao governo representativo, pois além de ser considerada uma prática política ilusória, era vista como governo que residia essencialmente no domínio do povo, o que para os arautos do liberalismo viria a pôr em causa as liberdades individuais.

Somente com o tempo, os que pugnavam pela limitação da monarquia começaram a ver que unir a ideia democrática de governo do povo com a prática - até então não democrática - da representação, faria com que a democracia assumisse uma forma completamente inovadora para aquele momento da história¹¹. Acreditava-se que, por esse caminho, se alcançaria um meio-termo, pois a representação poderia evitar a temida banalização popular (característica da democracia direta) ao mesmo tempo em que impunha limites ao poder monarca através da formação de órgãos representativos (parlamentos).

Desta forma, é coerente dizer que, no âmbito da política, houve, de maneira gradativa, uma espécie de “democratização da representação”. O que antes era visto como método procedimental para legitimar os agentes monarcas ou papais junto aos seus respetivos súditos, passou a ser utilizado em sentido diferente, pois as decisões políticas dos monarcas, para tornarem-se legítimas, passaram a ser submetidas ao crivo

⁹ É o que insinua, por exemplo, o Professor Ivo Dantas ao falar sobre as consequências das revoluções americana e francesa: “Surge a teoria da Representação Política com toda a sua importância dentro do Direito Constitucional contemporâneo”. Cfr. DANTAS, Ivo. *Teoria do Estado Contemporâneo*. op. cit. p.358.

¹⁰ Cfr. DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos*. Coimbra: Almedina, 1985, p. 28.

¹¹ Cfr. DAHL, Robert A. *A Democracia e Seus Críticos*. op. cit. p. 43.

dos representantes eleitos de acordo com os critérios eleitorais da época (sufrágio restrito).¹²

III. Mais adiante, esse processo de democratização da representação política foi se intensificando até que, mais precisamente na passagem do século XIX para o século XX, o que se entendia por governo representativo deu lugar a chamada democracia representativa que, conforme aponta JORGE MIRANDA¹³, apesar das similitudes de princípios e valores formais, se diferenciava “nas ideologias e nas tensões a que dá vazão”, tendo fomentado o contexto político onde foram inseridas as reformas do Estado Social de Direito.

Nesse sentido, importante se faz ressaltar que essa distinção entre os referidos sistemas de governo reside essencialmente na forma como estes foram aplicados em concreto, o que se verifica quando se leva em consideração fatores como o modo pelo qual a representação era exercida e a maneira como esta era alcançada.

De um lado, o governo representativo despontou como condutor da teoria da soberania nacional, semeando a ideia da Nação como detentora do Poder que somente poderia ser exercido através da delegação de seus respectivos representantes¹⁴. Contudo, tais representantes pertenciam as classes mais abastadas da sociedade (aristocracia e oligarquia burguesa) que, eleitos por sufrágio restrito, acabavam por constituir o núcleo de um governo “sustentado por teses liberais que colocavam em primeiro lugar o governo da razão em detrimento do governo da participação”¹⁵.

Do outro lado, se revela a democracia representativa que, embora preserve os traços essenciais do governo representativo (necessidade de delegação de poderes e descentralização do poder), busca arrimo nos princípios democráticos e insere novos

¹² Tal análise é precisamente ressaltada em artigo dedicado a Representação Democrática: Cfr. BAPTISTA, António. “*Democracia e Representação Democrática*”, In: *Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2010, p. 492.

¹³ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. op. cit. p.17.

¹⁴ J.J. Gomes Canotilho ao relacionar o Constitucionalismo e a Representação Política destaca a “estreita relação” entre a teoria da soberania nacional e a representação política, *in verbis*: “A representação política tem como ponto de partida a teoria da soberania nacional e a soberania nacional conduz ao governo representativo. É que a soberania reside indivisivelmente na Nação, não podendo qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos invocar, por direito próprio, o exercício da soberania nacional. Mas a Nação, a quem era atribuída a origem do poder, só poderia exercê-lo delegando-o nos seus representantes”. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 113.

¹⁵ Cfr. MARTINS, Manoel Meirinho. *Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais – Uma Introdução*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008, p. 79.

direitos na relação entre governantes e governados, exigindo, assim, uma maior participação do cidadão na formação e no exercício do governo. Por esta razão, a democracia representativa preza, basicamente, pelo alargamento do direito ao sufrágio, pelo desenvolvimento das mais diversas linhas ideológicas e pela ascensão e consolidação dos partidos políticos.¹⁶

Diante do exposto, é oportuno concluir que, no campo da história, a representação política, além de figurar como uma espécie de “oxigenação” do ideal democrático - até então encarado como algo ilusório face a complexidade dos estados modernos quando comparadas as cidades-estado gregas - simbolizou um dos elementos político-estruturais com influência nas grandes transformações do Estado e da Sociedade, tendo contribuído para a restrição do poder monárquico e difusão gradativa da democracia.

IV. Entretanto, é importante frisar que, ao mesmo tempo em que construiu tamanha importância histórica, a representação política ligada a ideia de democracia sofreu críticas contundentes e desenvolveu problemas que puseram em conflito a teoria e a prática do que passou a se chamar democracia representativa.

Em contramão ao crescente movimento liberal moderno que primava pela inserção da representação na política aliada a ideia de democracia, figurou um dos maiores críticos dos regimes democráticos, JEAN-JACQUES ROUSSEAU¹⁷, que no clássico *O Contrato Social* já tecia severas críticas ao sistema representativo ao questionar a legitimidade da atuação dos parlamentares em nome do povo.

¹⁶ Sobre esta transformação do governo representativo para democracia representativa, Norberto Bobbio se reporta diretamente a mudança do Estado Liberal para o Estado Social ao afirmar que um governo democrático não dá vida necessariamente a um Estado Liberal, uma vez que o liberalismo clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio restrito até o sufrágio universal. Cfr. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 2000, p. 7/10.

¹⁷ “O soberano pode perfeitamente dizer: ‘Desejo agora o que tal homem deseja ou, pelo menos, o que ele diz desejar’. Não pode, porém, dizer: ‘O que esse homem deseja amanhã, eu o desejarei ainda’, porque é absurdo que a vontade se sujeite a grilhões para o futuro e porque não depende de nenhuma vontade consentir em nada que contrarie o interesse do ser que deseja. Se o povo, portanto, promete simplesmente obedecer, dissolve-se em consequência desse ato, perde sua qualidade de povo. No instante em que houver um patrão, não haverá mais soberano e, a partir de então, o corpo político estará destruído”. Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Editora Escala, 2008, p. 43.

As críticas de Rousseau foram resultado do seu ceticismo face à aplicação da democracia. Para o autor, o regime democrático era inalcançável e a representação política surgia como tentativa de privar a liberdade dos cidadãos.¹⁸

Contudo, esta visão se deve ao fato do autor manter-se preso aos moldes da democracia como praticada na Antiguidade Grega, sem levar em conta os contornos da sociedade moderna. PAULO BONAVIDES¹⁹, ao analisar o incisivo posicionamento de Rousseau sobre o sistema representativo, observa que o pensamento anti-representativo do celebrado filósofo político foi se abrandando na medida em que confrontou-se com as necessidades de auto-organização que os complexos Estados modernos exigiam.

Dentro desta perspectiva, verifica-se que até mesmo os críticos do sistema representativo admitiam sua aplicação quando deparados com as necessidades advindas do crescente desenvolvimento dos Estados e das sociedades.

Com efeito, em meio aos críticos e entusiastas, o sistema representativo consolidou-se no cenário mundial erguendo, do governo representativo à democracia representativa, um verdadeiro complexo de instituições políticas para suprir as necessidades que gradativamente foram surgindo na medida em que os Estados se desenvolviam.

V. Este denso processo de institucionalização da política ao mesmo tempo em que dinamizou a estrutura e facilitou o funcionamento do Estado, fez transparecer um certo distanciamento do povo em relação ao governo, inibindo, cada vez mais, a participação dos cidadãos nas decisões governamentais, o que acabou pondo em cheque o papel do representante.

¹⁸ “A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada. Ela consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa. Ela mesma ou é outra; nisso não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes. São quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo, em pessoa, não ratificou é nula; não é sequer lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido. Ele o é apenas durante a eleição dos membros do parlamento: tão logo estejam estes eleitos, é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece mesmo que a perca”. Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. op. cit. p. 128.

¹⁹ Ao apontar um certo abrandamento de críticas de Rousseau relativas à representação política, Bonavides utiliza como exemplo a distinção que o mesmo faz entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo: “...estabelece ele uma distinção entre o poder legislativo e o poder executivo no tocante à representação. Diz que no primeiro, relativo à lei e à declaração da vontade geral, o povo não pode ser representado, ao passo que no segundo, que outra coisa não é senão a força aplicada à lei, o povo não somente pode como deve ser representado”. Cfr. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011, p. 227/231.

Segundo ROBERT A. DAHL²⁰, fatores como o distanciamento e, conseqüentemente, a diminuição da participação do *demos* no governo é um problema gerado pela união da representação com a democracia e que, por seu turno, dá origem ao conflito, ainda hoje existente, entre a teoria e a prática da democracia representativa. Isso porque o complexo de instituições políticas representativas deixa “o governo tão longe do *demos* que é possível alguém se perguntar com razão se o novo sistema poderia ser chamado pelo nome venerável de democracia”.

Todavia, no nosso entender, o problema apontado por DAHL é algo previsível devido a inserção de novos valores da democracia numa sociedade em constante evolução²¹. Em primeiro lugar, para diminuir esse tão largo distanciamento entre representantes e representados é indispensável manter uma efetiva fiscalização e aperfeiçoamento das instituições representativas, de maneira a torná-las eficazes politicamente. Além disso, cabe ao próprio *demos*, e principalmente aos titulares do poder, a criação de mecanismos deliberativos que condicionem uma maior participação dos indivíduos nas ações e decisões do governo.

Nesse ponto, a integração entre os membros da mesma comunidade política é imprescindível para que a democracia representativa atinja os objetivos a que se propõe. A representação política como instrumento de organização estruturante das democracias tem as instituições representativas como braços de atuação do governo e, por isso, devem, além de possibilitar a interferência do cidadão na vida pública, submeterem-se a um constante processo de aperfeiçoamento e fiscalização para que favoreçam um proveitoso e eficiente funcionamento do governo.

VI. Nessa linha de raciocínio, entender a comunidade político-representativa como um conjunto integrado de cidadãos que legitima alguns dos seus membros para agirem em nome de toda a comunidade; é, ao mesmo tempo, reconhecer a essencial passagem daquilo que RONALD DWORKIN²² chama de “moral pessoal” para a “moral

²⁰ Cfr. DAHL, Robert A. *A Democracia e Seus Críticos*. op. cit. p. 45.

²¹ Ainda no século XIX, Benjamin Constant já atentava para esse problema quando elaborou a clássica distinção entre Liberdade dos Antigos e Liberdade dos Modernos. O Autor ressalta a diferença dos valores preservados e das realidades socio-estruturais entre os povos da antiguidade e da modernidade. Cfr. CONSTANT, Benjamin. *Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos*. Disponível em: <http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>. Consultado em: 05/12/2013.

²² O significado de “moral política” na visão de Ronald Dworkin depende de um prévio entendimento do que o mesmo compreende por “ética” e “moral pessoal”. Para o autor, a ética estuda o modo como as

política”, isto é, deixar de pensar apenas na relação entre os cidadãos enquanto indivíduos particulares, para pensarmos naquilo que todos nós devemos uns aos outros enquanto membros da mesma comunidade política, principalmente quando agimos em nome desse ente coletivo.

Por este motivo, as peças elementares para o êxito de qualquer instituição política residem justamente na figura daqueles que se investem no papel de representantes, e, mais precisamente, na maneira como estes atuam no exercício de suas funções. Isto porque no cenário político atual, fundado numa perspectiva democrática-liberal, a representação e todo o sistema representativo estão diretamente ligados a responsabilidade política do titular do poder, o que significa dizer que os representantes devem, além de guiar sua atuação com identidade em relação a vontade dos seus representados, agir responsavelmente perante os mesmos, de maneira a observar a responsabilidade como o penhor da idoneidade da representação popular²³.

É exatamente a partir deste ponto que começa a ser inserida a análise que pretendemos desenvolver ao longo do presente trabalho. Longe de procurar problematizar ou esmiuçar o conceito e os efeitos da representação política, o propósito inicial é ressaltar a relevância da mesma na construção do cenário político contemporâneo e apontar a responsabilidade política como condição primordial para o bom funcionamento dos governos essencialmente representativos.

Dessa forma, como dito acima, por hoje predominar a premissa da responsabilidade política diretamente interligada à representação, atribui-se, automaticamente, aos representantes o dever de manterem-se permanentemente fiéis aos representados, de maneira a torná-los obrigados a justificar suas ações e decisões. PEDRO LOMBA²⁴, ao tratar do assunto na obra *Teoria da Responsabilidade Política*, afirma que a representação impõe três tipos de obrigações aos governantes, as quais se resumem: na obrigação de apresentar um título justificativo do seu poder; na obrigação de não quebrar a relação de fidelidade devida ao povo que os designou (não atuando

peças gerem a sua responsabilidade de viver bem, e a moral pessoal concentra-se naquilo que cada um deve às outras pessoas. Nesse quadro, a moral política surge, em sentido contrário, como aquilo que todos nós devemos uns aos outros enquanto indivíduos, quando agimos em nome dessa pessoa coletiva artificial. Cfr. DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. Coimbra: Edições Almedina S/A. 2012, p. 333/339.

²³ Cfr. ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 345.

²⁴ Cfr. LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 78.

contra ele); e, por último, na obrigação de representar os interesses e as aspirações dos representados.

Precisamente, é este o feixe de obrigações que estabelece a identidade entre a vontade geral e a vontade dos governantes, o que impõe o dever dos representantes em atuar em benefício e no limite dos interesses dos representados.

Todavia, vale ressaltar que esta concepção que torna a representação indissociável da responsabilidade política só veio a tomar dimensão no decorrer do século XX. Isto porque, durante a idade moderna prevaleceu a concepção formalista da representação que prezava pela autonomia do representante perante os representados, limitando-os unicamente a relação em torno do ato de autorização dos cidadãos para concessão do poder aos representantes. O precursor desta concepção foi THOMAS HOBBS²⁵ que, ainda no século XVII, posicionou-se sobre a essência da representação no sentido de que esta deveria consistir numa espécie de transmissão de autoridade aos representantes para que os mesmos, como soberanos políticos, agissem sem ter quaisquer obrigações ou deveres perante os representados.

Ressalte-se que a visão do autor dar ensejo ao que chamam de “democracia absoluta”, como sendo o regime político que embora imponha que os governantes sejam eleitos pelos governados, não confere, aos cidadãos, direitos e garantias individuais que os autorizem a exigir fidelidade e responsabilidade na atuação dos representantes.²⁶

Neste quadro, PAULO BONAVIDES²⁷ relata que a análise da atuação dos representantes sempre resultou na máxima de saber se há “duplicidade” ou “identidade” no desempenho de suas ações. O autor aduz que a doutrina da “duplicidade” foi que prevaleceu na elaboração de todo sistema representativo moderno, a qual consiste,

²⁵ O autor aborda a representação no capítulo 16 do clássico *Leviatã*, intitulado de “Das Pessoas, Autores e Coisas Personificadas”. Cfr. HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003, p. 122/126. Hobbes se refere a autoridade como uma concessão ou licença que faz o representante adquirir o direito de exercer qualquer ato em nome do representado. Sobre o posicionamento de Hobbes acerca da representação e, especificamente, o exercício desta autoridade representativa, é válido analisar o primeiro capítulo da obra: PITKIN, Hanna Fenichel. *El Concepto de Representacion*. Op. cit., p. 15/39.

²⁶ A democracia absoluta consagra o que, nos moldes espartanos, pode se chamar de “Transpersonalismo do Estado”. Cfr. DANTAS, Ivo. *Teoria do Estado Contemporâneo*. Op. cit., p.354.

²⁷ Cfr. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Op. cit., 2011, p. 216/244. A identidade preconizada por Paulo Bonavides não é a mesma empregada por Carl Schmitt e, conseqüentemente, reproduzida por Jorge Miranda na sua obra sobre Ciência Política. A primeira diz respeito a dois corpos representativos distintos, representantes e representados, e a segunda se refere a ambos em um só corpo de maneira a exercerem simultaneamente a função de titular do poder (representante) e governados (representados). Cfr. MIRANDA, Jorge. *Ciência Política: Formas de Governo*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1992, p. 73/74.

seguindo a linha da concepção formalista de HOBBS, na visão do representante como portador de vontade distinta daquela do representado e senhor absoluto de sua capacidade decisória.

Porém, devemos admitir que com as tendências contemporâneas das sociedades de massas e, conseqüentemente, o enfraquecimento do poder político das elites burguesas e aristocráticas, passou a predominar a doutrina da “identidade” que, por seu turno, retira do representante o poder próprio de intervenção política autônoma e o vincula à vontade dos governados de maneira a exigir-lhe fidelidade no exercício de suas funções.

Assim, dentro desta perspectiva, notamos que, na teoria, a doutrina da “identidade” é que insere a responsabilidade política no sistema representativo na medida em que preza pela harmonia e paridade entre a vontade dos governantes com a vontade dos governados.

VII. Entretanto, é fácil perceber que tal doutrina, na grande maioria dos casos, se resume apenas a mera formalidade. Isso porque, ao observarmos o modelo atual de democracia representativa adotado, por exemplo, no Brasil e em Portugal, nota-se que, na prática, os mandatários do poder e demais representantes políticos não se sentem nem um pouco responsáveis a manterem os compromissos firmados junto aos eleitores na ocasião do processo eleitoral.

Em um cenário político onde os partidos políticos são apenas mecanismos de negócios para atingir o acesso ao poder, a classe política (representantes) centra suas atenções única e exclusivamente no período eleitoral, onde as propostas e programas de governo são utilizados como meros instrumentos de propaganda que viabilizam o sucesso nas urnas. Percebe-se, claramente, a ausência de ideologias partidárias e a falta de identidade entre as ações dos governantes e a vontade dos governados.

Por esta razão, é cada vez mais crescente o desinteresse do cidadão pela política, o que fragiliza o regime democrático de maneira a torná-lo suscetível a práticas eleitorais nocivas à realização de eleições limpas que possibilitem uma representação política baseada na responsabilidade entre governantes e governados.

É justamente nesse contexto que, no decorrer do presente trabalho, pretendemos desenvolver a temática do abuso de poder como um dos obstáculos a efetivação dos regimes democráticos.

VII. De todo modo, ao levar em conta todas as considerações sobre a representação política acima mencionadas, é de se concluir que, pelo menos na teoria, os governos representativos, alicerçados no âmbito das sociedades de massas, pressupõem um conjunto de instituições políticas confiadas nos seus respectivos representantes, os quais, em consonância com os interesses e aspirações dos governados (representados), devem atuar responsabilmente para garantirem a eficiência e o bom funcionamento do governo.

No entanto, o ligâmen central para concretização desta relação reside nas eleições, pois é exatamente durante o processo eletivo que o cidadão tem a oportunidade de analisar os candidatos e manifestar o seu consentimento para que os mesmos se invistam no poder como seus respectivos representantes.

Com efeito, em se considerando que o presente trabalho tem como foco principal a análise do abuso de poder como agente nocivo à igualdade eleitoral - e, preponderantemente, ao processo democrático - o estudo das eleições como momento central para efetivação da democracia representativa tem fundamental importância de maneira a merecer destaque nesta etapa inicial.

§ 1.2. Eleições e a Efetivação da Representatividade

I. De antemão é válido salientar que embora assuma um papel primordial no funcionamento do sistema representativo, a eleição caracteriza-se, sobretudo, por constituir uma das formas legítimas de acesso ao poder e de escolha dos governantes e demais representantes. Isso porque, assim como a representação política não esteve sempre ligada a ideia de democracia, a prática das eleições já foi, e ainda é, utilizada em outros tipos de regimes de governo.

Apesar de serem difundidas como símbolo da democracia, as eleições também podem figurar como fontes de despotismo e de centralização do poder, sendo capazes de

favorecer processos de elitização da política e de transformação das massas de cidadãos votantes que se reduzem a meros espectadores do fenómeno político.²⁸

As chamadas eleições não democráticas são utilizadas como instrumentos de ação dos regimes conservadores para se firmarem e preservarem-se no poder. Geralmente são caracterizadas por serem desprovidas de competitividade e por limitarem a participação da sociedade que, por sua vez, assiste a campanhas eleitorais recheadas de apadrinhamento governamental e com nítido desfavorecimento da oposição.²⁹

A título exemplificativo, KARL LOEWENSTAIN³⁰ destaca o uso dos processos eleitorais nos regimes autoritários do século XX como métodos pseudodemocráticos que, dotados de leis eleitorais parciais e procedimentos manipuladores, serviam não só para que o povo conhecesse os representantes do governo, mas, principalmente, para que o núcleo do regime identificasse quem seriam seus possíveis opositores.

Além da esfera político-governamental, as eleições também foram, e ainda são, utilizadas como instrumentos de legitimação do poder no âmbito religioso e institucional³¹. O uso de procedimentos eleitorais nas ordens monásticas da Idade Média e nos rituais do conclave para a escolha do Papa são exemplos de que a eleição foi e é prática comum nas Igrejas e templos religiosos. Já em termos institucionais, não há exemplo mais conciso do que o processo de escolha, pela Assembleia da República Portuguesa, de representantes para ocuparem os cargos de Provedor de Justiça ou tornarem-se membros do Tribunal Constitucional.

Em sendo assim, seria, no mínimo, inconsistente reduzir o conceito de eleições meramente ao seu aspecto político-eleitoral e, ao mesmo tempo, considera-las práticas exclusivas dos regimes democráticos, isto porque, como visto acima, o processo eleitoral, além de também ser aplicado em regimes totalmente opostos à democracia, transcende os limites da representação política e deve ser compreendido como um

²⁸ Cfr. SÁ, Luís. *Eleições e Igualdade de Oportunidades*. Lisboa: Editorial Caminho, 1992, p. 17.

²⁹ Gianfranco Pasquino reforça que as eleições não democráticas são caracterizadas por favoritismo despropositados na campanhas eleitorais, as quais são organizadas com o intuito de controlo da oposição e de pretensa legitimação nacional e internacional dos regimes autoritários que, por seu turno, manipulam os resultados “numa clássica homenagem que o vício (regimes não democráticos) presta à virtude (livre concorrência democrática)”. Cfr. PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia, 2005, p. 117.

³⁰ Cfr. LOEWENSTAIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1965, p. 335.

³¹ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Ciência Política: Formas de Governo*. op. cit., p. 201/202.

conjunto de procedimentos técnicos que visam a legitimação de indivíduos para cargos ou funções de representação variada.

II. Neste cenário, partimos da compreensão das eleições em sentido amplo para tratarmos, especificamente, de sua inserção na esfera política por meio da democracia representativa, onde tem fundamental importância pela natureza de sua função e, principalmente, pelos efeitos que produz.

Com efeito, para que as eleições possam ser compreendidas como democráticas não basta que aos cidadãos sejam reservados os direitos de eleger e de serem eleitos, é necessário que tais direitos sejam exercidos em liberdade.³²

Dessa maneira, em total contrariedade aos regimes autoritários, os governos democráticos constitucionais, assentados na representação política, só são considerados efetivamente legítimos quando há a prática de eleições, as quais devem ser livres, competitivas e com regras pré-estabelecidas que confirmem à todos os cidadãos o exercício do voto com igualdade de participação entre os eleitores e equidade de competição entre os candidatos.

Esta legitimidade diretamente ligada a existência de eleições se justifica por estarmos a falar de um Estado Democrático de Direito. Tal condição, por si só, eleva ao máximo a importância do processo eleitoral visto que exige a participação dos cidadãos na formação e execução do governo, pressupondo que todos os atos e procedimentos estatais devam pautar-se por critérios legais norteados por uma Constituição.

Assim, quando inserida nos moldes de um Estado Democrático de Direito, a eleição deixa de ser considerada um ato meramente simbólico ou estratégico, característico dos regimes autoritários ou das estruturas institucionais, para figurar como instrumento fundamental de legitimação do Estado.

³² Sobre a distinção entre eleições democráticas e não-democráticas, Óscar Sánchez Muñoz destaca com precisão: "...Para que el sufragio pueda ser considerado como democrático no basta con que todos los ciudadanos tengan la facultad de introducir una papeleta con el nombre de unos candidatos en una urna, es necesario que puedan realmente elegir, es decir, que puedan escoger libremente entre distintas alternativas políticas. Eso es lo que nos permite diferenciar unas elecciones democráticas de unas elecciones meramente aparentes como las que suelen organizarse en los regímenes dictatoriales". Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 37.

III. Dentro desta perspectiva, verifica-se que no modelo democrático-constitucional, a eleição chama para si a função principal de, em consonância com o texto fundamental, subsidiar a legitimação do poder através da formação do que intitulamos de consenso geral dos cidadãos.³³

Nesta linha, entendemos este “consenso geral dos cidadãos” como sendo o próprio resultado da eleição, ou seja, trata-se do produto do pleito eleitoral que, seguindo os critérios democráticos, deve consistir na vontade da maioria. Por esta razão, verifica-se que a eleição resulta diretamente na efetivação da representação política por ser o ato de expressão do consentimento do povo ao exercício da autoridade pública.³⁴

Diante disso, podemos afirmar que na democracia não há representação política sem a prática das eleições, ou melhor, que não há representação democrática sem que o povo manifeste seu consenso por intermédio do processo eleitoral. É justamente por este motivo que as eleições são consideradas o momento central da democracia representativa.

IV. Dessa forma, compreendida a importância da função das eleições nos regimes democráticos, é oportuno, sobretudo, ressaltar que as mesmas são responsáveis por conferir aos cidadãos um liame de garantias que derivam da oportunidade que vos é dada para escolha dos seus respectivos representantes políticos.

Sobre essas garantias propiciadas pelo processo eleitoral, NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI e GIANFRANCO PASQUINO alegam que as eleições permitem, e de alguma forma garantem, não só a escolha de pessoas a que se confia a alavanca do

³³ Nesse mesmo sentido, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha destaca a importância das eleições na concretização do Estado Democrático de Direito, *in verbis*: “O Estado Democrático de Direito tem no processo eleitoral, por exemplo, um importante mecanismo de legitimação. Ele busca definir uma decisão, uma vez que todo o esforço feito para se chegar a um acordo tem sua razão de ser na tomada de decisão política... No processo eleitoral, instaura-se o debate público em que todos os cidadãos participam, consoante as regras que limitam e organizam a forma como as divergências serão propostas e as expectativas expressas. O seu resultado tem carácter de um consenso generalizado e estabilizador do sistema político.” Cfr. ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Democracia, Direito e Legitimidade – A Crise do Sistema Representativo Contemporâneo e os Novos Desafios do Contrato Social*. In: *Lições de Direito Constitucional: em homenagem ao Professor Jorge Miranda*/coordenadores Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 191.

³⁴ Sobre a eleição como ato de expressão do consentimento ao exercício da autoridade pública: Cfr. MARTINS, Manoel Meirinho. *Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais – Uma Introdução*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008, p. 132/133.

Governo, mas também a expressão do consenso e do dissenso, a representação dos interesses, o controle das atividades do Governo e a mobilização das massas.³⁵

Tendo em vista a alegação dos autores, observamos, a princípio, que é garantida à sociedade a expressão do consenso e do dissenso, ou seja, durante o processo eleitoral é atribuído o direito de liberdade aos cidadãos para manifestarem sua opinião sobre os possíveis candidatos e programas de governo, abrindo, assim, um verdadeiro debate popular em torno dos problemas e do futuro da nação.

Com efeito, ao dar ensejo a essa espécie de debate generalizado, as eleições democráticas acabam por provocar uma densa mobilização dos mais diversos setores da sociedade, propagando seus variados interesses que se manifestam em torno de um único objetivo: a formação da vontade eleitoral que resulta na escolha das forças políticas que exercerão o poder estatal.

Além disso, podemos concluir que também é garantido aos cidadãos a oportunidade de análise e controle das atividades governamentais, uma vez que o processo eleitoral, conforme já destacado, trás consigo a característica de servir de instrumento de avaliação - e se possível de mudança - do governo em exercício.

Tal característica gera, paralelamente, uma dupla condição na relação entre os governantes e os governados, isso porque, de um lado, os cidadãos tem a chance de, através do voto, reprovarem ou aprovarem o desempenho do governo, e do outro, os governantes tem as eleições como parâmetro de avaliação do seu desempenho como titulares do poder.

V. Entretanto, para que as eleições políticas, tanto na modalidade direta ou indireta, possam criar direitos que viabilizem as referidas garantias, estas pressupõem um conjunto de elementos formais que acreditamos serem indispensáveis a sua realização, os quais consistem, basicamente, nas seguintes ações:

- 1) Delimitação de um corpo eleitoral (eleitorado) através do recenseamento eleitoral, por meio do qual é atribuída a capacidade eleitoral ativa (o direito de voto) aos cidadãos;

³⁵ Cfr. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Volume II. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª Edição, 2010, p. 1174.

- 2) Habilitação de candidaturas por meio de partidos políticos, pelas quais é constituída a capacidade eleitoral passiva (o direito de ser votado);
- 3) Adoção de normas exclusivas para regulação e fiscalização de todos os atos que circundam o processo eleitoral, desde o recenseamento até o resultado do pleito e a posse dos eleitos nos respectivos mandatos;
- 4) Escolha e implementação de um sistema eleitoral para que os votos sejam convertidos em mandatos;

Dentre tais elementos, não há dúvidas de que o corpo eleitoral e as candidaturas, por consistirem no conjunto de eleitores e de candidatos, consistem os mais relevantes elementos estruturais das eleições, podendo-nos considera-los os motores propulsores do processo eleitoral democrático. Tal importância não se justifica apenas pelo fato óbvio de que somente através deles as eleições conseguem atingir os fins pretendidos pelo sistema representativo, mas, principalmente, por imprimirem o sentido jurídico do pleito eleitoral na medida em que assumem, uns com os outros e perante o Estado, a posição de titulares de direitos subjetivos.³⁶

Contudo, não há como concretizar tais direitos sem a presença de normas que regulem e organizem todos os atos que envolvem o processo eleitoral, incluindo a criação de órgãos jurídico-institucionais que visem fiscalizar sua aplicação. Aliás, é justamente para este fim que surge o Direito Eleitoral, cuja missão maior é assegurar a lisura e a segurança no acesso ao poder de maneira a preservar a igualdade de direitos entre os participantes do certame eleitoral.³⁷

Tamanha importância como elemento estrutural das eleições também é dada aos sistemas eleitorais, os quais merecem peculiar tratamento pois consistem nos métodos técnicos cuja função é traduzir a vontade eleitoral em mandatos ou cargos políticos.

³⁶ Sobre os participantes das eleições, Jorge Miranda afirma: “o sentido e a natureza da eleição política estão em relação estreita com o número, as qualidades, o estatuto e as ligações institucionais das pessoas que nela tenham a faculdade de participar; não é apenas o objeto ou a função a que se dirige que lhe imprime caráter mas também o conjunto dos eleitores e a posição jurídica subjetiva de cada um perante os outros e perante o Estado; e o resultado há de refletir a presença ou o predomínio destes ou daqueles eleitores”. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2003, p. 11/12.

³⁷ Sobre o papel fundamental do Direito Eleitoral como regulador das eleições, vale citar as palavras de Djalma Pinto: “A grande missão atribuída ao Direito Eleitoral é assegurar o acesso ao poder sem traumas, sem fraude, preservando-se a vontade livre dos cidadãos na indicação de seus representantes. Tem ele, como se vê, um papel fundamental na democracia: regular a alternância dos governantes no poder, disciplinando o exercício da soberania popular para escolha dos responsáveis pela condução do destino do povo”. Cfr. PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral*. 3ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 2006, p. 3.

Somente através dos mesmos é que as eleições cumprem a função principal de identificar aquilo que outrora chamamos de “consenso geral dos cidadãos”.

VI. Não há como fazer uma abordagem precisa acerca das eleições sem falar sobre os sistemas eleitorais e suas respectivas espécies. Embora a classificação dos mesmos desperte diversos tipos de abordagens e perspectivas no âmbito da Ciência Política, estes são tradicionalmente tipificados em maioritário e proporcional, admitindo, em certos casos, a adoção de um sistema que procura mesclar as duas espécies principais, o chamado sistema misto.

Ao analisarmos as principais espécies, observamos que o sistema maioritário figura como agente fiel das maiorias na medida em que atribui a totalidade do poder à decisão da maioria, ao mesmo tempo em que o sistema proporcional busca viabilizar certo equilíbrio representativo ao tentar se fazerem representadas todas as correntes partidárias da sociedade. Diante deste contraste, a utilização de cada uma dessas espécies gera consequências diversas, de onde podem ser destacados aspectos positivos e negativos de acordo com a experiência de sua aplicação.³⁸

Cada uma destas espécies possui peculiaridades e características diferentes que dão origem a diversos efeitos e variadas aplicações no cenário eleitoral. Isto significa dizer que a adoção de um sistema eleitoral influencia na formação do poder governamental das nações democráticas, exercendo considerável influxo na estrutura do Estado e no seu regime de governo.

Assim, independente da espécie adotada, para se alcançar um regime democrático autêntico é imprescindível que seja implantado um sistema eleitoral confiável, munido de técnicas seguras e eficazes, apto a captar com imparcialidade a vontade popular, conferindo seguramente legitimidade às eleições, aos mandatos e, conseqüentemente, ao exercício da autoridade estatal.

Dessa maneira, verificamos que o papel exercido pelos sistemas eleitorais é de extrema relevância para consolidação da eleição como ato de efetivação da

³⁸ Para um maior aprofundamento sobre os tipos, as funções e os efeitos dos sistemas eleitorais, recomenda-se a leitura de: DA SILVA, Luís Virgílio Afonso. *Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999. NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. NOHLEN, Dieter. *Os Sistema Eleitorais: o contexto faz a diferença*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

representação política de maneira que esta, do ponto de vista democrático, só poderá desempenhar corretamente suas funções se aos cidadãos for disponibilizada a possibilidade de influência na composição dos seus respectivos órgãos representativos.³⁹

VII. Para além dos elementos essenciais de formação da estrutura através da qual as eleições são desenvolvidas, é preciso esclarecer que de nada adianta criar as condições formais necessárias para a realização do pleito eleitoral se estiverem esvaziados seus elementos materiais. Isto porque um processo eleitoral que se preocupa apenas com a estrutura pela qual será desenvolvido, não atinge os fins e valores preconizados pela democracia representativa.

Neste contexto, vale destacar que tais elementos materiais endossam a relação fundamental de responsabilidade política que deve existir entre os governantes e os governados, a qual, conforme mencionado em linhas pretéritas, consiste no fator primordial para o bom e fiel funcionamento dos governos essencialmente representativos. A não observância dos referidos elementos provoca, inevitavelmente, a quebra desta relação e, por conseguinte, o esvaziamento da função democrática que norteia as eleições.⁴⁰

Por assim ser, devemos, primeiramente, atentar para a exigência da periodicidade como primeira condição material das eleições, ou seja, é necessário que o processo eleitoral seja temporariamente renovado com vistas a garantir a famigerada alternância do poder, que, por seu turno, representa o requisito principal para a manutenção da democracia.

³⁹ Luís Virgílio Afonso da Silva, destacado entre os autores que recentemente mais debruçou-se sobre o assunto, observa que deve ser discutida a função dos sistemas eleitorais, pois se esses são o instrumento técnico para a transformação da vontade popular em mandatos políticos, e se essa operação é o cerne do exercício da soberania e da legitimação do poder político, clara deve ser a influência que essa operação técnica exercerá sobre essas funções do processo eleitoral. Cfr. DA SILVA, Luís Virgílio Afonso. *Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. op.cit., p.38.

⁴⁰ Sobre a necessidade de liberdade e periodicidade das eleições, Norberto Bobbio, Nicolla Matteuci e Gianfranco Pasquino atentam: “Em todo o caso, porém, parece que, para se poder falar em de representatividade das eleições, é necessário que estas apresentem as características de liberdade e periodicidade. Se estas faltarem a relação de responsabilidade política que liga os governantes aos governados é esvaziada e, com ela, as funções de investidura e controle que são essenciais a uma eleição”. Cfr. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Volume II. op. cit., p. 1174.

Esta necessidade de renovação dos representantes políticos através de eleições periódicas deriva-se do princípio republicano que visa impedir a perpetuação de grupos e forças políticas no poder, prezando pela temporalidade do exercício do mandato de maneira a sempre considerar o processo eleitoral como um evento futuro e certo.⁴¹

Em outro plano, a liberdade surge como elemento material de vital importância para as eleições. A chamada liberdade eleitoral pressupõe a livre concorrência no seio do processo eleitoral que é difundida para cada um dos participantes do certame eleitoral. De um lado, cada cidadão-eleitor precisa ter livre autonomia para escolha da alternativa política que melhor lhe satisfaça, ou seja, devem-lhe ser asseguradas as liberdades de informação e expressão para formação de sua convicção política. Do outro lado, é imprescindível a liberdade para apresentação de candidaturas aos partidos políticos e candidatos que, por sua vez, fomentam a pluralidade de alternativas que dá ensejo a concorrência de ideologias e opiniões.⁴²

Por último, devemos apontar como elemento material das eleições o que mais interessa ao presente trabalho: a igualdade eleitoral, a qual nos debruçaremos com mais profundidade no segundo capítulo. Todavia, neste momento, vale ressaltar que, conforme destacado anteriormente, a normalidade do processo eleitoral exige a igualdade entre os diferentes participantes do pleito. É necessário que, na concorrência pelo voto, não sejam criadas situações de privilégio tanto para os candidatos quanto para os eleitores, os quais devem estar sempre em igual posição. Isso significa dizer que não há o que se falar em eleição justa e democrática sem que seja conferida igualdade de participação aos eleitores, e de oportunidade àqueles que concorrem aos cargos político-eleitorais⁴³. A execução da tradicional máxima “*one man, one vote*” é uma referência ao princípio da igualdade eleitoral e exprime a necessidade do exercício do voto por todos os cidadãos sem distinções de qualquer natureza.

Com base neste quadro e levando em conta as considerações acima tratadas, delimitamos três elementos materiais que, como dito, são requisitos essenciais para efetivação material das eleições, de forma que a ausência de apenas um já compromete

⁴¹ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p.33.

⁴² ALMEIDA, Vasco Duarte de. CORTÉS, Jorge. Estudos Vários de Direito Eleitoral. Lisboa:Gráfica AAFDL, 1996, p.54/56.

⁴³ J. J. Gomes Canotilho destaca que o princípio da igualdade de voto segue o viés universal conferido ao sufrágio, ou seja, não se limita unicamente ao ato eleitoral em si, antes envolve todo o procedimento de sufrágio, o que, no nosso entendimento, inclui a igualdade de concorrência eleitoral e a igualdade de candidaturas. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. op. cit., p. 305.

a lisura do pleito, esvaziando o caráter democrático que lhe deve ser peculiar. Quais sejam:

- 1) A periodicidade das eleições como garantia da alternância de poder e impedimento da perpetuação de idênticas correntes políticas no governo, renovando constantemente a possibilidade de se discutir a mudança política na comunidade, o que reforça a fidelidade aos mandatos;
- 2) A liberdade política como base primária para o exercício de direitos políticos, a qual deve ser difundida a todos os participantes do certame eleitoral, garantindo-lhes a livre expressão da opinião, o acesso às informações e aos meios suficientes para formação da convicção política do cidadão;
- 3) A igualdade eleitoral como requisito indispensável à garantia de eleições justas e democráticas, de maneira a afastar possíveis privilégios que deem origem à disparidade entre eleitores ou candidatos, comprometendo, assim, a lisura do pleito;

VIII. Nessa linha de raciocínio, não há dificuldades em perceber que o voto é sempre o bem jurídico de maior proteção na estrutura das eleições políticas por significar, na sua essência, a concretização do direito de sufrágio⁴⁴.

O modo pelo qual o direito de sufrágio é exercido determina o grau de maturidade do processo eleitoral que, por sua vez, só atinge os fins pelo qual foi democraticamente idealizado se, antes de tudo, for garantido a todos os cidadãos o livre e igual exercício do sufrágio. É justamente por esta razão que o consideramos como instrumento substancial das eleições.

Destarte, em se considerando que o abuso de poder quando inserido no processo eleitoral visa, sobretudo, deturpar a formação da opinião política do eleitor, torna-se imprescindível tecer específicas considerações sobre o direito ao sufrágio.

⁴⁴ Devemos nos ater para delimitação da diferença básica entre o voto e o sufrágio de maneira a fazer com que estes não se confundam. Enquanto o sufrágio é um direito, o voto representa seu exercício, ou seja, a concretização do sufrágio é exatamente o voto. Cfr. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. op. cit., p. 38.

§ 1.3. Sufrágio: Instrumento Substancial das Eleições

I. Considerar os direitos políticos como direitos subjetivos públicos que viabilizam a participação do indivíduo nos organismos políticos do Estado é, ao mesmo tempo, reconhecê-los como a efetivação jurídica dos atributos necessários para o alcance da cidadania. Assim, podemos afirmar que os direitos políticos, ao propiciarem a cidadania, assumem o papel de garantir a participação dos indivíduos nas decisões políticas da comunidade, conferindo-lhes o direito de votar, ser votado e de exercer funções inerentes ao Estado.

Neste cenário, conforme ensina JORGE MIRANDA⁴⁵, o sufrágio surge como “direito político máximo” por conferir, simultaneamente, a cada cidadão, o direito de eleger e de ser eleito, fato este que nos faz considerá-lo instrumento de participação política do cidadão na vida pública do Estado. Ou seja, trata-se do direito ao exercício da cidadania por conferir ao corpo de cidadãos a possibilidade de, através do voto, se manifestar e ter voz ativa nas decisões políticas da sociedade.

Assim sendo, enquanto expressão do poder eleitoral, o sufrágio tem como função selecionar e escolher as pessoas que irão exercer o poder no Estado. CARLOS S. FAYT⁴⁶ acrescenta que além dessa função eleitoral, o sufrágio também tem a função de participação governativa que, por seu turno, corresponde a maneira pela qual o corpo eleitoral participa da elaboração das decisões do Governo, o que ocorre, por exemplo, nos referendos.

Dentro deste raciocínio, entende-se que este carácter máximo do sufrágio se justifica pelo fato do mesmo conferir ao povo o poder de, direta ou indiretamente, traçar seu próprio destino, seja no momento de escolha dos seus representantes ou na ocasião em que decide alguma questão relativa ao Estado. Assim, em linhas gerais, o sufrágio nada mais representa do que o direito político que traduz a soberania popular, conferindo aos cidadãos a capacidade eleitoral de participarem, como eleitores e eleitos, da organização do poder no Estado.

⁴⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. op. cit, p.100.

⁴⁶ FAYT, Carlos S. *Sufrágio y Representacion Política*. Bibliografica Omeba S.A.:Buenos Aires, 1963, p.9.

II. Neste diapasão, a percepção do sufrágio como direito político essencial ao alcance da cidadania passa pela compreensão do seu contexto histórico. Apesar de ter surgido ainda na Idade Antiga (com o exercício do voto na democracia grega e na república romana), o período que consolidou o sufrágio como elemento indispensável na estrutura do poder e na vida pública das comunidades políticas foi, sem dúvidas, o século XIX. Isso se deu em razão do constitucionalismo liberal, movimento desenvolvido no século novecentista, que, conforme destacado em tópicos anteriores, caracterizou-se por institucionalizar as eleições como instrumento periódico de escolha dos representantes políticos.

Entretanto, foram as bases teóricas decorrentes das Revoluções Atlânticas do século XVIII que fundamentaram a ideia do sufrágio como meio para o alcance da representação política e, conseqüentemente, como instrumento substancial das eleições. Nesse contexto, a primeira metade do século XIX figura como o período de inserção definitiva do Direito ao Sufrágio no mundo jurídico-político ocidental, pelo fato de ter sido fortalecido doutrinariamente devido aos ecos das grandes revoluções, e formalmente concretizado com o advento do constitucionalismo liberal.

A difusão das ideias liberais e o declínio do poder absoluto, ambos diretamente propiciados pelas Revoluções Atlânticas, são fatores que inegavelmente influenciaram a formação do cenário político da primeira metade do século XIX. O pensamento liberal, em particular, a partir desse período, praticamente tornou-se “o idioma político da Modernidade”⁴⁷ se fazendo presente em praticamente todos os movimentos políticos da época, sem, inclusive, deixar de influir na consolidação do Direito ao Sufrágio.⁴⁸

III. A Revolução Americana, por exemplo, foi, definitivamente, um marco na difusão do pensamento liberal pelo fato de ter sido o primeiro dos grandes eventos históricos da época em que o poder absoluto deu lugar a um regime republicano que,

⁴⁷ Cfr. ALMEIDA, Isabel Maria Banond de. *A ideia de Liberdade em Portugal e a sua relação com os contributos de proveniência externa – do contratualismo absolutista às sequelas do triénio vintista (1706-1823)*. Volume I. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004, p. 339.

⁴⁸ Sobre a influência do pensamento liberal sob os movimentos políticos subsequentes as Revoluções Atlânticas, Corentin de Salle destaca que os pensadores da tradição liberal não eram numerosos à época e eram vistos com suspeição pelo poder monárquico. Embora formando uma pequena minoria nos meios académicos, estes intelectuais anticonformistas lançaram verdadeiramente as bases da sociedade contemporânea. Nascidas por reacção às concepções do Antigo Regime, as suas ideias iconoclastas anteciparam, influenciaram e acompanharam as grandes mutações da sociedade. Cfr. DE SALLE, Corentin. *A Tradição da Liberdade: Grandes Obras do Pensamento Liberal*. Bruxelas: European Liberal Forum, 2010, p.14.

alicerçado pelos ideais liberais, promulgou o primeiro texto constitucional da história⁴⁹, o qual atribuiu aos homens livres norte-americanos o direito de votar indiretamente para escolher os Senadores e Deputados e, através de um Colégio Eleitoral, para eleger o Presidente da República.

Com efeito, enquanto a monarquia prevalecia em grande parte dos países do ocidente, a Constituição Americana, ao instituir um regime republicano, significou o efetivo ponto de partida do Direito ao Sufrágio, uma vez que conferiu aos cidadãos o direito, mesmo que restrito⁵⁰, de votar e ser votado.

IV. Já a Revolução Francesa, considerada essencial no fortalecimento da difusão do pensamento liberal, apesar de ter atravessado fases distintas, e por isso abordou o sufrágio de maneira diferente em todas as constituições que originou, acabou sendo responsável por consagrar, em definitivo e por todo ocidente, a ideia de sufrágio como um direito político do cidadão.

Desde a queda do Antigo Regime até o golpe de Estado protagonizado por Napoleão Bonaparte, a França passou por sistemas de governo distintos, tendo, num primeiro momento, saído de uma monarquia absoluta para um regime monarca constitucional (1791), que posteriormente passou a ser uma república democrática transformada, por fim, em república autoritária de caráter ditatorial⁵¹.

⁴⁹ A Constituição Americana foi, sem dúvidas, um marco no panorama jurídico-político mundial não somente pelo seu valor histórico de consagração da revolução, mas, principalmente, pelo seu ineditismo em vários aspectos. Diogo Freitas do Amaral ressalta que a referida Constituição pode, com justiça, ser citada como fonte autónoma de importantes ideias políticas: primeiro, porque foi a primeira Constituição republicana da era moderna; segundo, por ter sido a primeira Constituição escrita; terceiro, porque foi a primeira vez que a Constituição instituiu um sistema de garantia judicial de constitucionalidade das leis; em quarto lugar, por ter sido a primeira Constituição que comportou um texto escrito contendo uma declaração de direitos; quinto, porque foi a primeira vez que se instituiu um Estado Federal; e sexto, por ter sido a primeira vez que se estabeleceu um sistema de governo de tipo presidencialista. Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do Amaral. *História das Ideias Políticas (Apontamentos)*. Volume II. Lisboa: Pedro Ferreira Artes Gráficas, 1998, p. 76.

⁵⁰ Vale ressaltar que a instauração da República Americana, apesar de seu caráter inovador por representar uma ruptura com o regime monarca, viabilizou a implantação de uma política que, de início, favorecia a poucos e não despertava interesse de participação popular. Nesta linha, apesar de apoiar-se na soberania popular, a política americana do fim do século XVIII tinha o direito de voto como algo estritamente reservado aos proprietários do sexo masculino. Aliado a isso, os mecanismos constitucionais complexos relativos a esfera eleitoral, como a eleição indireta dos senadores dos Estados Unidos e a eleição do Presidente por um Colégio Eleitoral, permitiam que a elite aristocrata controlasse a vontade popular.

⁵¹ Tal fato é observado por Marcelo Caetano ao alegar que: “Se percorrermos a história do período revolucionário, desde 1789 a 1804 (proclamação do império), verificaremos que ela compreende várias

Neste sentido, no que toca ao Direito ao Sufrágio dentro das respectivas fases, observamos que a Constituição de 1791, instaurou uma monarquia constitucional que considerava a Assembleia Nacional Legislativa como único órgão de representação do povo, atribuindo à população o sufrágio restrito (censitário) e indireto para eleição dos deputados. Já a Constituição de 1793, copiava fielmente o pensamento de Rousseau e, apesar de não ter vigorado, instituiu uma República Democrática, consagrando o sufrágio universal para eleição dos membros do órgão legislativo. Posteriormente, a Constituição de 1795, elaborada pelos girondinos, estabeleceu uma separação rígida dos poderes e repartiu o poder legislativo em duas câmaras, cujos membros eram eleitos trienalmente por sufrágio censitário, quebrando, assim, o caráter de soberania popular e sufrágio universal implantado na última Constituição (1793).

Portanto, verifica-se que apesar do sufrágio não ter conseguido alcançar certa estabilidade no que diz respeito a maneira foi adotado pelas Constituições do período revolucionário francês, é evidente que sua consagração já era vista como algo essencial uma vez que representava uma das diretrizes do influente pensamento liberal.

V. Com o desfecho da Revolução Francesa, outros movimentos revolucionários foram despertados em toda a Europa do fim do século XVIII ao início do século XIX, entre eles a Revolução Liberal do Porto, em 1820, que, por seu turno, representou o ingresso da influência liberal em território português e instaurou um regime monárquico limitado regido por aquele que foi o primeiro texto fundamental de Portugal: a Constituição de 1822⁵².

Além de caracterizar-se por contemplar direitos fundamentais como a igualdade, a liberdade individual, a educação e a saúde, a Constituição de 1822, no que diz respeito ao Direito ao Sufrágio, conferiu voto direto aos cidadãos portugueses para eleição dos deputados que deveriam compor as Cortes Unicamerais. Entretanto o sufrágio era restrito e capacitário na medida em que eram impedidos de votar os menores de 25

fases desde a monarquia limitada, passando pela república democrática até a ditadura e à monarquia cesarista”. Cfr. CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 127.

⁵² Entre os doutrinadores que consideram a Constituição Portuguesa de 1822 como um dos textos fundamentais de maior relevância na história do país, J.J. Gomes Canotilho ressalta que tal documento é um dos textos mais importantes do constitucionalismo português não somente pelo fato de marcar o início do movimento constitucionalista em Portugal, mas também por representar o ponto de referência obrigatório da teoria da legitimidade democrática do poder constituinte. Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. op.cit., p. 128.

(vinte e cinco) anos, os criados, os “vadios” (desempregados) e os analfabetos. Já no que diz respeito a capacidade eleitoral passiva, prevalecia o critério censitário, sendo considerados inelegíveis os cidadãos que não possuíam para sustento próprio renda suficiente, precedida de bens de raiz, comércio, indústria ou emprego.⁵³

Diante disto, não é difícil observar que a Carta Magna de 1822, no que tange aos direitos políticos, seguiu a linha das constituições ocidentais que lhe eram contemporâneas⁵⁴, principalmente no que diz respeito a adoção do sufrágio restrito. Contudo, deve-se admitir que por ter sido o primeiro documento legal que regulou e atribuiu direitos políticos aos portugueses, o fato de ter conferido, de imediato, voto direto aos cidadãos é algo inovador, relevante e corajoso uma vez que a tendência, da maioria das constituições daquela época, era contemplar o sufrágio indireto e censitário como uma maneira de facilitar a influência da nobreza e do rei no resultado das eleições.⁵⁵

Entretanto, é importante ressaltar que a Constituição Portuguesa de 1822 teve uma vigência curta e instável, tendo a mesma vigorado por menos de um ano, visto que, logo em junho de 1823, o movimento contra-revolucionário denominado *Vilafrancada*⁵⁶, liderado por D. Miguel, pôs fim a validade do referido texto constitucional, declarando em vigor as leis tradicionais anteriormente adotadas. Porém, o referido texto vintista chegou a voltar a vigorar cerca de 13 anos depois, em 1836, na sequência da chamada Revolução de Setembro⁵⁷.

⁵³ Cfr. MIRANDA, Jorge. *O Constitucionalismo Liberal Luso-Brasileiro*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001, p.16/21 e 71/72.

⁵⁴ Principalmente a Constituição Espanhola de 1812 (Constituição de Cádiz) e, através dela ou subsidiariamente, as Constituições Francesas de 1791 e 1795. *Ibidem*, p.14/15.

⁵⁵ Fato interessante, ainda no campo dos direitos políticos, é que a Constituição de 1822 foi o único texto constitucional português antes de 1976 que se referia diretamente a realização de recenseamento eleitoral através das freguesias, ou seja, exigia-se como condição o alistamento dos cidadãos para que fosse certificada e declarada sua capacidade eleitoral. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. op.cit., p.146.

⁵⁶ “Vilafrancada é a denominação do golpe de Estado que pôs termo à primeira experiência liberal portuguesa (...) O golpe de Estado foi executado de 27 de Maio a 3 Junho, devido à conjugação dos seguintes factores: intervenção do Exército, manobras das forças políticas em presença, acção do infante D. Miguel, os quais encontraram ponto de apoio momentâneo na intervenção pessoal do rei, que, para evitar a deposição e a regência da rainha D. Carlota Joaquina, foi levado a assumir o poder absoluto que havia perdido com a Constituição de 1822”. Cfr. SERRÃO, Joel. *Dicionário de História de Portugal*. Volume VI. Porto: Livraria Felgueiras, 1981, p. 306.

⁵⁷ A Revolução de setembro teve lugar em 1836, motivada pelo descontentamento produzido pela política de pendor liberal-cartista. Os seus protagonistas foram os democratas em conjunto com os membros da burguesia industrial e os comerciantes, aos quais se aliaram as classes baixas contra os grandes proprietários e os grandes burgueses ligados ao grande comércio estrangeiro, defensores do ideário cartista. Resultou na derrubada da segunda vigência da Carta Constitucional, retorno da Constituição de 1822 e elaboração da Constituição de 1838.

VI. Em meio a um cenário de mudança de paradigmas sociais propiciado pelas revoluções e movimentos políticos que eclodiam na primeira metade do século XIX, predominava a concepção de soberania nacional e com ela a ideia do voto como uma função e não propriamente como um direito. Entendia-se que só as pessoas com “responsabilidades sociais”, as quais eram medidas pelo património, gênero sexual ou capacidades pessoais, teriam o dever de votar em nome de toda a sociedade. Assim, prevalecia a adoção do sufrágio restrito tanto no continente europeu como na América.

Somente a partir da segunda metade do século XIX, a concepção roussoniana de soberania popular começou a ganhar força em contraposição aos ideários até então construídos pelo pensamento liberal, o que resultou no alargamento gradual dos direitos políticos, sedimentando, cada vez mais, o sufrágio universal. Assim, consolidava-se o sufrágio como um direito de todo e qualquer cidadão sem restrições de ordem qualitativa.⁵⁸

VII. Dentro desta perspectiva, é importante tecer breves considerações acerca da classificação do sufrágio. Existem diversos tipos de critérios entre os mais variados doutrinadores, porém, o critério de maior relevância para o que se pretende desenvolver no presente trabalho consiste na classificação quanto aos sujeitos.

Diz-se que o sufrágio é universal quando não há discriminação para seu exercício em função da instrução, do património ou do sexo. Contudo, para que o sufrágio possa ser considerado universal, não é necessariamente exigido que todos os nacionais sejam considerados aptos a votar. Significa que, após atingir determinada idade e uma vez alistado, qualquer cidadão pode exercer o direito de voto, independente do património, do sexo ou do grau de instrução, não incidindo nas vedações impostas por lei.⁵⁹

Numa perspectiva inversa, se encontra o sufrágio restrito, o qual caracteriza-se por exigir a qualificação do cidadão para que o mesmo possa exercer o direito de voto. Trata-se de uma maneira de limitar o eleitorado por fatores de natureza econômica (sufrágio censitário), intelectual (sufrágio capacitário) ou, até, sexual. Como dito

⁵⁸ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. op. cit., p. 18/21.

⁵⁹ PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral*. op. cit., p. 187.

anteriormente, por razões de caráter político-ideológico, a ideia de sufrágio restrito predominou na Europa do século XIX, tendo, inclusive, refletido no Brasil que, por sua vez, adotou critérios radicalmente censitários para o exercício do sufrágio na Constituição de 1824, e, mais moderadamente, nas Constituições de 1891 e 1934.⁶⁰

VI. Necessário se faz destacar que, ao longo da história até os dias atuais, se identificam posições divergentes na doutrina no que diz respeito a natureza do sufrágio, pois, uma parcela dela comunga da opinião de que o sufrágio não é considerado um direito, mas sim uma função. Ou seja, o eleitor é apenas o meio pelo qual o Estado se utiliza para formar o núcleo representativo da nação, sendo este investido pelo poder soberano que, por seu turno, está consubstanciado na soberania nacional.

Nessa linha de pensamento se entende que cabe a nação o papel de qualificar o seu corpo eleitoral de maneira a determinar quais os tipos de cidadãos que estarão aptos a cumprir a função de votar. Tal raciocínio corresponde a ideia de sufrágio restrito, o qual é defendido pelas correntes doutrinárias que dão força a soberania nacional.

Essa ideia do sufrágio como função foi historicamente sustentada por BARNAVE, em 1791, durante a Revolução Francesa, nos seguintes termos: “A qualidade de eleitor não é senão uma função pública, à qual ninguém tem direito, e que a sociedade dispensa, tão cedo prescreva seu interesse”.⁶¹

Já a concepção de sufrágio como um direito se apoia na premissa de valorização do cidadão como integrante individual da sociedade política. Neste caso, acredita-se que o indivíduo deve utilizar o voto como manifestação da vontade própria uma vez que é considerado titular de uma fração da soberania do Estado.

Tal concepção se liga a ideia do sufrágio universal e, principalmente, da soberania popular defendida por JEAN-JACQUES ROUSSEAU, histórico expoente da doutrina do sufrágio-direito que, já no século XVIII, afirmava que “o direito de voto é um direito que ninguém pode tirar aos cidadãos”. Seguiram-no em apoio da mesma tese, PÉTION e ROBESPIERRE, na constituinte francesa, bem como CONDECOCET e BOISSY D`ANGLASS, na convenção; todos ardorosamente comprometidos com o igualitarismo revolucionário,

⁶⁰ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. op.cit., p.36.

⁶¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. op. cit., p. 246.

contra o sufrágio dos privilegiados, imperante na monarquia dos reis absolutos, durante o Antigo Regime.⁶²

Pelo exposto, observamos que a discussão acerca da natureza do sufrágio foi construída ao longo da história e as posições divergentes se manifestaram com maior intensidade em diferentes momentos. A concepção de sufrágio como uma função inerente a alguns cidadãos e ligada a ideia de sufrágio restrito predominou após a Revolução Francesa e teve seu ápice no período da democracia liberal, em meados no século XIX⁶³. Já a ideia de sufrágio como um direito de todos os cidadãos começou a ganhar mais adeptos com o enfraquecimento do sistema essencialmente representativo e a adoção do sufrágio universal, o que compreende o período de passagem do século XIX para o século XX.

Ao partir para a idade contemporânea, PAULO BONAVIDES⁶⁴ destaca a doutrina italiana que, fugindo as duas linhas tradicionais sobre a matéria, considera o sufrágio um “direito de função”, o qual consiste numa espécie de tentativa de conciliar o sufrágio universal, advindo da soberania popular, com a obrigatoriedade do voto e as sanções impostas ao eleitor.

Com efeito, essa ideia de sufrágio como um direito individual e, ao mesmo tempo, como uma função do cidadão foi incorporada por grandes doutrinadores que, apesar de comungarem da mesma opinião, dão ângulos diferentes a referida posição. Na tentativa de expor essa ramificação doutrinária, CARLOS S. FAYET⁶⁵ separa a ideia de sufrágio como direito e função em três critérios de acordo com a visão de cada autor. O primeiro deles, LÉON DUGUIT, considera que o eleitor ao votar atua com dupla condição

⁶² FAYT, Carlos S. *Sufragio y Representacion Política*. Bibliografica Omeba S.A.:Buenos Aires, 1963, p.15.

⁶³ Sobre a ideia de sufrágio nesse período histórico, Jorge Miranda destaca que “Na época liberal predominava a tese de que o sufrágio era uma função ou um poder funcional, e não propriamente um direito. (...) Quando muito, haveria um direito subjectivo a ser eleitor, não um direito subjectivo a votar; e, numa visão extrema, o cidadão, ao votar, comportar-se-ia como funcionário do Estado. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. Lisboa: Coimbra Editora, 2007, p.103.

⁶⁴ Bonavides afirma que esta corrente doutrinária italiana é liderada por Biscaretti Ruffia e é adoptada, por exemplo, pela Constituição da Venezuela (1961). Nela defende-se o sufrágio como um direito público subjectivo que confere ao titular alguns poderes, entre os quais: o de exigir a própria inscrição nos registos eleitorais, o de reclamar a inscrição de outros eleitores, o de exigir o eventual cancelamento daqueles eleitores que hajam sido indevidamente inscritos e o de propor eventualmente candidatos. Mas, ao mesmo tempo, entende o sufrágio como um dever, uma obrigação do eleitor sob pena de sofrer sanções da ordem jurídica caso abstenha-se de votar ou se utilize do voto para auferir vantagens pessoais indevidas. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. op.cit., p. 248.

⁶⁵ Raymond CARRÉ DE MALBERG, Léon DUGUIT e Georg JELLINEK são autores que incorporam a ideia de sufrágio como direito e função. Todos citados na obra: FAYET, Carlos S. *Sufragio y Representacion Política*. op. cit., p.17.

na medida em que exerce um direito individual ao mesmo tempo em que cumpre uma função, ou seja, os dois aspetos coexistem e não são incompatíveis entre si. Já o critério adotado por CARRÉ DE MALBERG se apoia na ideia de incompatibilidade entre o direito e a função de maneira a adequar cada um a determinada situação, ou seja, antes da votação o cidadão é titular de um direito subjetivo, e no momento de exercer o voto, o cidadão desempenha uma função. Por último, destaca-se a posição de GEORGE JELLINEK no sentido de que o sufrágio como direito subjetivo não representa a faculdade de votar, mas sim o direito de fazer parte de todo o corpo eleitoral. Para JELLINEK, o voto, por si só, corresponde a uma competência funcional.

Diante desse quadro, embora os referidos pontos de vista mereçam indispensável consideração, verificamos que o argumento utilizado por DUGUIT parece se encaixar melhor no significado do sufrágio na medida em que atribui ao cidadão, na ocasião em que vota, uma dupla condição que consiste na coexistência do exercício de um direito subjetivo individual e do cumprimento de uma função estatal. Por este caminho, ao mesmo tempo em que exerce o direito de opinar e participar da vida pública do Estado, o cidadão também cumpre a função estatal de votar na medida em que executa um ato fundamental à manutenção do Estado Democrático de Direito do qual faz parte.

VIII. Diante dos pontos acima esclarecidos, torna-se ainda mais clara a razão pela qual consideramos o sufrágio como instrumento substancial das eleições. O conjunto de fatores que abrange a essência do seu significado, a importância que lhe é conferida no sistema representativo, o seu desenvolvimento no decorrer da história, e, principalmente, a natureza jurídica e a função que reproduz; são suficientes para caracterizá-lo como tal.

Por este ângulo, percebemos, inicialmente, que no regime democrático as eleições só podem conseguir cumprir a função principal de legitimar o poder estatal quando os cidadãos, reunidos no corpo eleitoral, exercerem o direito subjetivo individual de sufrágio. Por este motivo, o modo pelo qual o sufrágio é exercido é condição determinante para que seja alcançada uma legitimação justa e democrática do poder.

É a partir desse ponto que surge a necessidade de garantia da igualdade quando do exercício do direito de sufrágio que, por seu turno, deve ser conferida tanto na

participação política dos eleitores quanto na oportunidade dada àqueles que pretendam concorrer aos cargos eletivos sem descuidar do seu devido controle frente a eventuais vícios.

Assim, abordaremos a inserção do princípio da igualdade na seara eleitoral como condição essencial para garantir eleições que proporcionem a legitimação segura do poder.

CAPÍTULO II – O PRINCÍPIO DA IGUALDADE ELEITORAL

§ 2. 1. Aspetos Gerais Sobre o Conteúdo Jurídico da Igualdade

I. Por todas as épocas e em todas as sociedades, independente de suas formas e organizações, a igualdade sempre foi um dos temas de maior complexidade na trajetória da humanidade de maneira a se tornar objeto de reflexões e debates sob os mais variados aspetos, sejam eles políticos, filosóficos, religiosos, sociais, económicos ou jurídicos.

Em razão desta ampla dimensão, mesmo que o nosso objetivo se concentre em abordar um tema que trate da manifestação da igualdade numa única ramificação do direito (eleitoral), é imprescindível tecer algumas considerações gerais sobre o conteúdo jurídico do princípio da igualdade, tendo em vista a necessidade de embasamento nos contornos requisitados pelo tema em apreço.

Tamanha é a dimensão das aceções que envolvem o significado do termo igualdade que este, por si só, dificilmente encontra uma definição pura e simples longe das influências da cultura social em que se insere. Ademais, a noção do que vem a ser igualdade nos dias de hoje, embora conserve certos pontos originários, é consequência da linha histórico-evolutiva a qual foi submetida, ou seja, a ideia de igualdade nada mais é do que o resultado das modificações que sofreu no espaço temporal e geográfico.

Embora o significado etimológico de igualdade já esteja diretamente ligado à ideia de Justiça, uma vez que a essência da palavra relaciona-se à equidade e ao justo⁶⁶, esta surgiu em forma de reflexão filosófica, ainda na Grécia Antiga, quando Sólon (c.640-560 a.C) a imaginou como um ideal a ser seguido⁶⁷, o que a fez ganhar força na teoria dos Pitagóricos. Contudo, conforme ensina MARTIM DE ALBUQUERQUE⁶⁸, a ideia

⁶⁶ IGUALDADE *s. f.* Qualidade daquilo que é igual; uniformidade; identidade de condições entre os membros de uma sociedade, em que não há privilégio de classes; (*mat.*) expressão de duas quantidades que tem o mesmo valor; equação (*Do latim aequalitate*). Cfr. FERNANDES, Francisco. *Dicionário Ilustrado da Língua Portuguesa*. Tomo 3. Lisboa: Editorial Verbo, 1984, p. 989.

⁶⁷ Na Antiguidade Clássica, esse ideal de igualdade, conforme destaca Diogo Freitas do Amaral, era entendido como uma espécie de harmonia transcendente, sediada na própria ordem cósmica e que, por isso, não dependia do homem, nem sequer era pensada em função dele. Por assim ser, a igualdade consistia numa procura de equilíbrio, de eliminação de excessos e defeitos, de harmonia, e, logo, era uma ideia construída para além do homem. Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma Introdução à Política*. Lisboa: Bertrand Editora, 2014, p. 246.

⁶⁸ Cfr. ALBUQUERQUE, Martim. *Da Igualdade: Introdução à Jurisprudência*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p.11/12. Saliente-se que não encontrei, por entre a bibliografia de língua portuguesa e

de igualdade recebeu sua primeira abordagem concreta por intermédio de PLATÃO (c.429-347 a.C) que, por sua vez, defendeu a chamada “igualdade de oportunidades” através da qual pugnava pela necessidade de se dar chances iguais às crianças talentosas com vistas a superação das desigualdades sociais.

Foi justamente através do pensamento platónico que a igualdade passou a ser vista como fundamento da democracia, por meio da qual deveria difundir-se em dois tipos: a igualdade absoluta e a igualdade proporcional. Segundo o autor, embora tivessem a mesma denominação, tais espécies levavam a resultados totalmente diferentes, isto porque enquanto a primeira consistia a paridade de oportunidade no acesso aos cargos públicos (sendo determinada por critérios de medida, peso e número), a segunda dizia respeito ao provimento no governo na proporção dos méritos (meritocracia).⁶⁹

Dessa maneira, imperioso se faz destacar que o contributo de Platão no que concerne a ideia de igualdade foi deveras relevante não somente por representar uma largada ao posterior desenvolvimento do ideal igualitário, mas, principalmente, por tê-lo associado à democracia, considerando-o alicerce indispensável do modelo democrático.

II. Neste sentido, cumpre ressaltar que antes da palavra “democracia” passar a ter um uso corrente, os atenienses já se referiam a igualdade como uma espécie de pressuposto aconselhável para o exercício do governo. ROBERT A. DAHL⁷⁰ lembra que a igualdade dos cidadãos no direito de falar na assembleia (isegoria) e a igualdade perante a lei (isonomia) já eram consideradas pelos gregos como características recomendáveis na formação do sistema político local. Segundo o autor, essas ideias igualitárias foram muitas vezes tomadas como características da própria democracia, porém, a partir do

parte da estrangeira, obra tão completa e bem detalhada acerca do desenvolvimento histórico da ideia de igualdade desde o Mundo Antigo até à sua aplicação na Constituição Portuguesa de 1976.

⁶⁹ Além de destacar o relevante posicionamento de Platão no que diz respeito a igualdade como fundamento da democracia, o Professor Martim de Albuquerque demonstra que a ideia de igualdade impregnou no Mundo Grego de tal forma que era refletida até mesmo no teatro. O autor conta que o dramaturgo Aristófanes (c.450-380 a.C), na comédia *Os Cavaleiros*, desenvolve uma linha cénica reveladora do que os teorizadores de um regime moderado oligo-democrático propugnarão e mostra consciência de que o problema do recurso aos melhores cidadãos para o exercício do poder era um pressuposto que mesmo um regime democrático teria de considerar, evidenciando ainda que a igualdade aritmética, para bem da comunidade, teria de algum modo de ceder à igualdade geométrica, mas com ressalva de que os impostores se não mascarassem de melhores, deturpando o princípio do sentido democrático da eleição, tão caro à prática da política grega. Cfr. ALBUQUERQUE, Martim. *Da Igualdade: Introdução à Jurisprudência*. op. cit., p.12/13.

⁷⁰ Cfr. DAHL, Robert A. *A Democracia e Seus Críticos*. op. cit., 2012, p. 19.

momento em que o povo foi entendido como única autoridade legítima do governo, o termo “democracia” tornou-se o nome mais apropriado para o sistema.

Por esta razão, verificamos que antes mesmo de ser juridicamente desenvolvida como princípio, a igualdade já era ligada a ideia de democracia na medida em que implicava, conforme acima mencionado, na necessidade de garantir paridade no acesso aos cargos públicos e equidade na participação do cidadão nas decisões do governo. Por isso, é de se concluir que o conteúdo jurídico da igualdade só veio a tomar corpo na medida em que o modelo democrático estava a se consolidar como forma de governo.

III. No entanto, foi ARISTÓTELES (384-322 A.C.) o responsável por inserir em definitivo a igualdade no âmbito jurídico-político, visto que, por entre as linhas da emblemática obra *Política*, o autor parte da premissa de que a finalidade da política era visar o bem público, o qual correspondia, na sua visão, à Justiça como reguladora da comunidade.⁷¹

Assim, com base nessa premissa da Justiça figurando como bem público, Aristóteles, ao longo de suas obras, desenvolve o que chamados de “critérios tradicionais de igualitarismo”⁷², partindo do critério básico de que um sistema jurídico é igualitário se todos os benefícios ou encargos forem distribuídos em partes iguais entre cada um dos cidadãos, o que equivale a uma espécie de igualdade do tipo numérica. Porém, em reflexões posteriores, o referido filósofo grego amplia tal critério com vistas a abranger as regras que atribuem “partes iguais aos iguais”, ou seja, partes iguais aos que forem iguais em alguma característica específica. Através desse novo critério (ampliado sobre a natureza do primeiro), extrai a tradicional aceção de que a igualdade consiste em tratar de forma igual os iguais e de forma diferente (ou desigual) os desiguais.

Dentro desta perspectiva, ARISTÓTELES admite existir uma desigualdade natural entre os homens medida pela racionalidade que, por seu turno, é presente em uns e ausente em outros. É através desse apego à racionalidade que o pensamento aristotélico aponta a escravatura como algo natural, visto que se baseia na ideia de que o escravo

⁷¹ ALBUQUERQUE, Martim. *Da Igualdade: Introdução à Jurisprudência*. op. cit., p. 13/15.

⁷² Classificação dada por BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Volume II. op. cit., p. 598/599.

não é racional porque não é livre de origem, dando a entender que os homens livres devem ser tratados igualmente e os escravos desigualmente.⁷³

No nosso entender, isso se explica pelo fato óbvio de que a visão aristotélica era arraigada em seu tempo, quando nem todos eram considerados cidadãos comuns e sequer possuíam ou exerciam direitos. Portanto, enquanto de um lado era dado aos cidadãos a possibilidade de participação; de outro, os demais eram vistos como seres inferiores que formavam um contingente de escravos e, por isso, não gozavam da possibilidade de ocuparem cargos ou receberem bens do Estado.

De plano, verificamos que é por meio dessa ideia de desigualdade natural entre os cidadãos que Aristóteles reforça a ligação entre a Igualdade e a Justiça, construindo a clássica assertiva de que “os iguais devem ser tratados igualmente na medida de suas desigualdades”. Ou seja, podemos dizer que é a partir desse entendimento que o pensamento aristotélico lança à igualdade ao plano da realidade social, atribuindo-lhe um valor relativo visto que sua aplicação não se limita apenas a procurar dar tratamento igual a situações iguais, mas, também, a dar o tratamento diferenciado a situações consideradas diferentes.

Embora não caiba ao presente trabalho traçar uma exaustiva linha histórico-evolutiva sobre o princípio da igualdade, é preciso destacar que foi a partir da análise aristotélica que os debates acerca da igualdade deram origem a variadas interpretações jurídicas que transcenderam séculos e gerações, tendo sido retomado pela Escolástica⁷⁴ e por todas as correntes posteriores até a contemporaneidade⁷⁵.

⁷³ ALBUQUERQUE, Martim. Da Igualdade: Introdução à Jurisprudência. op. cit., p. 14/15.

⁷⁴ Na doutrina escolástica, a igualdade era considerada valor referencial da Justiça, tendo sido considerada como critério de distinção entre dois tipos de Justiça, a comutativa (ou sinalagmática) e a distributiva. A primeira dizia respeito às relações entre iguais (pessoas privadas); a segunda às relações da comunidade com os seus membros. ALBUQUERQUE, Martim. ALBUQUERQUE, Ruy. História do Direito Português. Lisboa: Pedro Ferreira – Artes Gráficas. 12ª Edição, 2005, p.100/101.

⁷⁵ Do século XX ao início do século XXI, a igualdade é um dos centros das discussões doutrinárias e filosóficas iniciadas com a formulação da teoria da justiça como equidade, desenvolvida e reformulada nas do filósofo político americano John Rawls, caracterizada pela tentativa de inserção de valores igualitários na teoria liberal, tomando por base um contexto social no qual os cidadãos são vistos como livres e iguais. Tal teoria, posteriormente, também foi contestada por Ronald Dworkin que através da formulação do que chama de “princípios do individualismo ético” como limites de base para a efetivação da igualdade. Cfr. RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Presença, 1993. RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. Lisboa: Presença, 1997. DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana - A Teoria e a Prática da Igualdade*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005. DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. Coimbra: Edições Almedina S/A. 2012, p. 359/371.

III. Neste diapasão, Igualdade e Justiça permaneceram entrelaçadas racionalmente durante séculos como valores correlatos e indispensáveis ao convívio das sociedades independente da maneira em que eram tratadas e da forma de organização estatal a qual pertenciam. O termo igualdade, tal como hoje é entendido, desde os seus primórdios sempre veio a significar uma espécie de intenção de racionalidade que, em última instância, acaba por consistir numa intenção de justiça propriamente dita⁷⁶. Portanto, foi justamente através da filosofia racionalista, oriunda da Idade Moderna, que a igualdade deixou de ser apenas considerada como um valor natural para ganhar força reivindicativa com contornos de princípio jurídico.

Diante disso, entendida como elemento individualizador da razão humana que procura equalizar todos os homens, a igualdade dá origem a um princípio jurídico capaz de lutar contra os privilégios do Antigo Regime e reivindicar direitos para todos⁷⁷. Assim, com o trunfo do movimento liberal, o constitucionalismo moderno realiza em definitivo a concretização do referido princípio, consolidando a igualdade como um direito fundamental e, ao mesmo tempo, como uma condição de legitimação do poder.

Por esta linha, de ideal filosófico traduzido em princípio jurídico, a igualdade foi aclamada juridicamente através dos textos constitucionais advindos do período revolucionário. Em território americano, teve sua primeira referência escrita em algumas constituições estaduais, e posteriormente, em meio a ebulição dos ideais liberais no continente europeu, foi consagrada na Declaração dos Direitos do Homem em 1789.

IV. A concretização da igualdade como princípio jurídico-constitucional representou, inicialmente, sua compreensão como valor absoluto e, ao mesmo tempo, abstrato, exprimindo um conteúdo meramente formal, assentado por inteiro na premissa de que “todos os homens são iguais” e, por isso, merecem serem tratados de maneira igual perante a lei.

⁷⁶ Esta relação de racionalidade entre a Igualdade e a Justiça, mesmo que fortalecida com a ascensão da igualdade como princípio jurídico-constitucional, já prevalecia desde que a igualdade era vista como ideal democrático. Jorge Miranda, ao discorrer acerca do sentido da igualdade, destaca que um dos pontos firmes para compreendê-lo é saber que a igualdade significa intenção de racionalidade e, em último termo, intenção de justiça. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. op. cit., p. 237/238.

⁷⁷ Cfr. GARCIA, Maria Glória F. P.D.. *Estudos Sobre o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2005, p. 10.

Nestes termos, não há dificuldade em perceber que a igualdade é reduzida exclusivamente a simples preocupação de garantir um tratamento generalizado da lei para com os cidadãos; ou seja, esta é, num primeiro plano, traduzida num princípio que preza por uma aplicação uniforme das leis, sem que seja levado em consideração qualquer fator particular de diferenciação entre os seus destinatários.

Com efeito, revestido em seu caráter formal, o princípio da igualdade se concentra unicamente na aplicação uniforme da lei como sendo o momento de dissolução das possíveis desigualdades. Todavia, para que tal aplicação atinja o objetivo principal de nivelar os cidadãos diante da norma legalmente posta, é preciso que a própria lei seja criada assujeitando-se ao dever de dispensar tratamento igual entre às pessoas sem distinções⁷⁸. Isso quer dizer que o cumprimento do princípio igualitário não está diretamente ligado àquele que irá cumprir a função de aplicar a lei, mas também ao próprio legislador.⁷⁹

V. Destarte, o papel do legislador mostra-se tão importante quanto a função exercida pelo aplicador da lei. Isso porque, na prática, a ação do magistrado frente a um caso onde se pleiteia a igualdade não estará completamente satisfeita se a própria lei não tratar por igual cada cidadão. Logo, antes de aplicar a norma com vistas a garantir igualdade, esta deve estar primordialmente em conformidade com o verdadeiro sentido do princípio.

Dessa forma, é insuficiente basear-se apenas na alegação de que a natureza do princípio da igualdade reside na garantia da mesma perante a lei, uma vez que, para atingir os fins pelos quais foi juridicamente concebida, esta requer que esteja traduzida no conteúdo da própria lei. Portanto, a função do princípio da igualdade não se encerra na mera aplicação do direito perante a lei, mas necessita, antes de tudo, que o referido direito seja criado em observância ao conteúdo jurídico-político ao qual exprime.

⁷⁸Cfr. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Editora Malheiros, 1993, p. 9.

⁷⁹A importância equiparada entre a função do legislador e do aplicador na efetivação do princípio da igualdade é apontada por CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. op. cit., p. 426. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. op. cit., p. 241/242. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. op. cit., p. 9/10. Por outro ângulo, Maria Glória F. P. D. Garcia acredita que tal princípio não se “dirija diretamente ao legislador, a quem só se pede que elabore leis gerais, mas, pelo contrário, tenha por alvo privilegiado o aplicador ou executor da lei”. Cfr. GARCIA, Maria Glória F. P.D.. *Estudos Sobre o Princípio da Igualdade*. op. cit., p. 10.

Foi através desta linha de raciocínio que HANS KELSEN⁸⁰, no clássico *Teoria Pura do Direito*, já se atinha a este fato quando registrou que a igualdade perante a lei nada mais exprimia se não o sentido imanente às normas jurídicas, ou seja, nada mais representa do que a constatação de que uma norma deve ser aplicada de conformidade com a própria norma, precisando, assim, de um tratamento específico na Constituição, o que implica numa referência a necessidade de especificação da igualdade, pelo legislador, na própria lei.

Por este ângulo, podemos afirmar que a consagração constitucional do princípio da igualdade por si só não significa diretamente sua realização no plano da efetividade, isto é, o mero pronúncio da igualdade perante a lei não garante um tratamento igual a todos os cidadãos, recaindo sobre o legislador o papel determinante de, observando o conteúdo, criar um “direito igual” na própria lei.

Não obstante a importância do olhar vivificador apresentado pela atividade interpretativa do aplicador da lei, no sentido de viabilizar o conteúdo normativo previamente disposto, é inegável o dever do legislador em se esforçar ao máximo para dotar a norma de conteúdo suficientemente voltado para sua viabilização futura.

VI. Essa necessidade de, através do conteúdo da lei, garantir efetividade ao princípio da igualdade foi justamente a responsável por desencantar o caráter formal do princípio idealizado no período liberal. O que, num primeiro momento, representava uma reivindicação de valores essencialmente igualitários em face de um regime despótico, esvaziou-se no tempo, e a convicção de que só a generalidade da lei permitia a extinção dos privilégios e sujeições de classe já não era capaz de suprir as exigências de uma sociedade pós-revolucionária.⁸¹

⁸⁰ Nas palavras do renomado autor: “Se a Constituição não fixa distinções bem determinadas que não possam ser feitas nas leis relativamente aos indivíduos, esta igualdade constitucionalmente garantida a custo poderá significar algo mais do que a igualdade perante a lei. Com a garantia da igualdade perante a lei, no entanto, apenas se estabelece que os órgãos aplicadores do Direito somente podem tomar em conta aquelas diferenciações que sejam feitas nas próprias leis a aplicar. Com isso, porém, apenas se estabelece o princípio, imanente a todo o Direito, da juridicidade da aplicação do Direito em geral e o princípio imanente a todas as leis da legalidade da aplicação das leis, ou seja, apenas se estatui que as normas devem ser aplicadas de conformidade com as normas”. Cfr. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 1962, p. 272.

⁸¹ Acabados os privilégios típicos do Antigo Regime, outros, não menos odiosos, eram criados. Ao proibir leis individuais e concretas “na convicção de que só a generalidade da lei permitia a extinção dos privilégios e sujeições de classe, o princípio da igualdade esquecia a dimensão relativa da igualdade,

Na verdade, com o tempo, notou-se que a aplicação cega da lei, atribuindo-lhe excessiva generalidade, ocultava arbitrariedades e fazia da própria norma uma fonte inesgotável de injustiça. Aos olhos da lei, por exemplo, atribuir a mesma carga tributária a todos os cidadãos parece justo, mas, na realidade, gera extremas desigualdades quando se leva em consideração a disparidade social entre pobres e ricos. Por esta razão, conforme destaca JORGE REIS NOVAIS⁸², a lei, ao tratar da mesma forma (de maneira geral e abstrata) aquilo que substancialmente era diferente, matinha e aprofundava situações de injustiça e desigualdade, fazendo com que as características formais do princípio da igualdade, absorvidas por completo no Estado Liberal, já não fossem suficientes para os moldes do Estado Social.

Nestes termos, o princípio da igualdade, imerso a valores relativos aos direitos fundamentais fomentados pelo Estado Social, foi investido por um novo sentido, através do qual deixou de ser mero direito individual, que demanda tratamento igual e uniforme, para assumir uma dimensão de garantia contra arbitrariedades do Estado.⁸³

Com efeito, passou-se a exigir incisivamente um conteúdo material à igualdade, de maneira a fazer com que fosse levadas em consideração as diferenças reais entre as pessoas, dando mais importância ao resultado do que a forma. Retomava-se, assim, a máxima aristotélica fundada na necessidade de tratamento igual aos que, de fato, são iguais e desigual aos que são desiguais.

V. Por esta perspectiva, verificamos que o ato legislativo de definir o conteúdo jurídico-material do princípio da igualdade passa a ser uma questão de justiça social e distributiva. Isso porque, para alcança-la, o legislador recebe a incumbência de agir na tentativa de, através da lei, compensar ou diminuir desigualdades já existentes no seio da sociedade. Assim, ao sair do plano meramente formal para ser inserida na realidade social, a igualdade se desprende de um valor absoluto, que pressupõe a generalidade da lei, para revestir-se num valor relativo, através do qual lhe é exigido o constante estabelecimento de referenciais comparativos para alcançar sua efetividade.

sobrevalorizando uma igualdade absoluta e mecânica, baseada na fungibilidade dos homens, igualados na razão”. Cfr. GARCIA, Maria Glória F. P.D.. *Estudos Sobre o Princípio da Igualdade*. op. cit., p. 39.

⁸² Cfr. NOVAIS, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p.103.

⁸³ Cfr. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011, p. 568/569.

Em sendo assim, como se vê, a comparação passa a ser um pressuposto do conceito de igualdade de maneira que se torna inviável formular um juízo de igualdade sem que seja estabelecida previamente uma comparação que ponha em confronto situações, pessoas ou objetos⁸⁴. Nesse caso, ao revestir-se do relativismo inerente ao seu caráter material, a igualdade, com vistas à sua efetivação, procura tratar isoladamente cada indivíduo ou situação, exigindo um olhar pormenorizado que leve em consideração as características específicas dos referenciais em comparação.

Neste contexto, tal comparação impõe, na prática, uma análise direta das desigualdades para que possa conferir um tratamento desigual amparado pela lei, necessitando, assim, executar medidas discriminatórias legalmente justificadas para cumprir o referido dever de prover a igualdade real (material).

Todavia, é importante ressaltar que apesar dessas medidas discriminatórias serem determinantes para propiciar a igualdade material, não são todas as situações de desigualdade que são passíveis de discriminações para serem convoladas numa igualdade real. A necessidade de atribuir à determinada situação um tratamento desigual é medida pelo grau de violação da igualdade, ou seja, a discriminação só pode ser empregada quando estiver fundamentada numa justificação objetiva e razoável⁸⁵.

Em suma, podemos concluir que o sentido material atribuído ao princípio da igualdade representou, acima de tudo, sua utilização como instrumento de equilíbrio e transformação social visto que, ao partir para análise direta do indivíduo e da sociedade, busca compensar desigualdades concretas e viabilizar condições que diminuam injustiças geradas por diferenças sociais.

VI. Nestes termos, observamos que o conteúdo material almejado pelo princípio da igualdade é deveras abrangente ao ponto de torná-lo pressuposto para viabilização da justiça distributiva, impondo, conforme dito acima, uma análise concreta das desigualdades aliada a um referencial comparativo e, se necessário, a aplicação de medidas discriminatórias legalmente justificadas.

⁸⁴ Cfr. GARCIA, Maria Glória F. P.D.. *Estudos Sobre o Princípio da Igualdade*. op. cit., p. 46/47.

⁸⁵ Além de atentar para a necessidade de aplicação das medidas discriminatórias, Enrique Alvares Conde ressalta que o juízo de razoabilidade é o elemento determinante para apreciação da violação do princípio da igualdade. Cfr. CONDE, Enrique Álvarez. *Curso de Derecho Constitucional*. Volume I. Madrid: Editorial Tecnos S/A, 1996, p. 300.

Do plano jurídico ao puramente filosófico, tal abrangência costuma dar margem a variadas interpretações que visam buscar meios para efetivação concreta da justiça distributiva. Neste quadro, vale destacar o pensamento de RONALD DWORKIN⁸⁶ que acredita que a consideração igualitária é a virtude soberana de qualquer comunidade política na medida em que um governo só é legítimo quando consegue adotar uma igualdade distributiva.

Desse modo, o referido filósofo formula o que intitula de “princípios do individualismo ético” como parâmetros indispensáveis para a efetivação da igualdade. De um lado, estabelece o princípio do “igual respeito e consideração” que consiste na obrigação do Estado em dar tratamento igualitário aos cidadãos através da adoção de leis e políticas governamentais que garantam que o destino de cada um deles não dependa de suas qualidades pessoais (sua condição social, raça, sexo, cor, etc). Do outro lado, ergue o princípio da “responsabilidade especial” que, por sua vez, se empenha em atribuir a liberdade necessária para que os cidadãos possam optar pelo seu destino sem interferências do Estado, de maneira a responsabilizá-los pelas opções que vierem a fazer.

Segundo o autor, a igualdade real resulta desses dois princípios que, ao agirem em conjunto, norteiam toda e qualquer situação de desigualdade que venha a exigir critérios de justiça, seja na distribuição de recursos ou de oportunidades. Assim, ao formular sua teoria da igualdade no contexto atual, Dworkin procura dar solução prática a igualdade de maneira a endossar o sentido material que lhe é atribuído na condição de princípio.

A ousada tentativa de tirar a igualdade do plano teórico e inseri-la no complexo cenário contemporâneo, marcado por sociedades globalizadas e potencialmente desiguais, fizeram as ideias do autor serem difundidas pelos mais variados ordenamentos jurídicos, ganhando respaldo em diversos Tribunais. Em Portugal, por exemplo, o Tribunal Constitucional já tem fundamentado algumas decisões sobre a igualdade com referência ao pensamento de RONALD DWORKIN, fugindo ao modelo tradicional de “igual tratamento” e evocando os princípios do individualismo ético fundados na ideia de “tratamento com igual consideração e respeito”⁸⁷. O mesmo

⁸⁶ Cfr. DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana – A Teoria e a Prática da Igualdade*. op. cit., p. IX e X. DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. op. cit., p. 360.

⁸⁷ Foi assim no Acórdão nº 75/2010. Cfr. ALEXANDRINO, José Melo. *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*. 2ª Ed. Cascais: Principia, 2011, p. 77/78.

acontece no Brasil, onde o Supremo Tribunal Federal tem motivado decisões polemicas também com menções aos referidos princípios⁸⁸.

Entretanto, ao nosso ver, o pensamento dworkiniano não ganhou ainda mais respaldo entre os juristas porque, além de aprofundar sua teoria em questões filosóficas, fazendo-a, por vezes, carecer de fundamentos jurídicos sobre a igualdade como princípio; é restrito a determinada realidade na medida em que foi elaborado com olhares lançados à sociedade anglo-saxã, onde a realidade social e os sistemas jurídicos são diferentes daqueles adotados em grande parte do ocidente.

Apesar desses aspetos, a ideia de igualdade como justiça distributiva baseada no tratamento com igual consideração e respeito representa, sem sombra de dúvidas, a retomada do debate doutrinário acerca da efetivação da igualdade material na atualidade, ressaltando os deveres do Estado e o papel dos indivíduos como cidadãos.⁸⁹

VII. Em contrapartida, vale destacar que reconhecer a necessidade de que seja atribuído certo caráter material à igualdade por intermédio da lei não significa dizer que devemos desconsiderar o critério formal pelo qual a mesma foi inicialmente interpretada. O ideário do igualitarismo liberal, apoiado na premissa de que “todos são iguais perante a lei”, sobrevive no tempo como garantia do mínimo que se impõe à observância de qualquer Estado de Direito enquanto exigência da igual dignidade de todos⁹⁰, mas, principalmente, como condição preliminar para análise e desenvolvimento da igualdade material.

Nesse sentido, seria no mínimo incongruente acreditar que o princípio da igualdade já presumia um conteúdo material sem que fosse, antes de tudo, constituído como um direito propriamente dito. Não se formaria uma sociedade de iguais se os seus membros não têm o próprio direito de serem iguais. Ou seja, não há outra fonte se não a

⁸⁸ O Ministro Luís Fux, por exemplo, tem sido considerado o introdutor da teoria dworkiniana no Supremo Tribunal Federal, tendo, inclusive, fundamentado seus votos com base nas ideias do filósofo americano em casos polêmicos, dentre eles: o reconhecimento da união homoafetiva (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4277LF.pdf>) e do crime de aborto de anencefálicos (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF54LF.pdf>).

⁸⁹ No que diz respeito a teoria de Dworkin no cenário contemporâneo, Miguel Nogueira de Brito ressalta que podemos encarar o pensamento político de Ronald Dworkin como uma forma de fazer avançar criticamente o projeto filosófico do liberalismo igualitário esboçado por John Rawls. Cfr. BRITO, Miguel Nogueira de. *As Andanças de Cândido – Introdução ao Pensamento Político do Século XX*. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 66.

⁹⁰ Cfr. NOVAIS, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. op. cit., p.103.

formalidade da lei para que seja desenvolvida a igualdade, isto porque sem a garantia do direito, a mesma ficaria privada de produzir efeitos.⁹¹

Tendo em vista esta situação, entendemos que a efetivação do princípio da igualdade é o resultado da sua compreensão conjunta em sentido formal e material. Neste caso, o sentido formal do princípio precisa ser entendido como a inserção dos valores de igualdade na criação do direito, significando o ato de concretização jurídica da igualdade, de maneira a torná-la condição preliminar para o seu desenvolvimento em sentido material.

Desse modo, é de se concluir que o princípio da igualdade consiste, inicialmente, num princípio de Estado de Direito por refletir a formalidade da igualdade perante a lei, e, posteriormente, num princípio de Estado Democrático Social, por precisar buscar um conteúdo material que vise diminuir ou compensar as flagrantes desigualdades sociais.⁹²

VIII. No entanto, por tudo que já foi dito até aqui, percebemos que o Estado Democrático Social é caracterizado por ser mais exigente com a igualdade, chamando para si a função de promover, através das leis e de ações públicas, situações jurídicas na tentativa de alcançar a igualdade material. Portanto, no lugar de se preocupar em apenas propiciar a igualdade generalizada através da mera aplicação formal da lei (tal como pretendiam os liberais), o Estado passa a ter papel ativo na sociedade por encarar a igualdade não como ponto de partida, mas como um resultado a se alcançar⁹³.

Nesse cenário, o princípio da igualdade assume a função específica de realizar justiça, tendo como executor o próprio Estado que, por seu turno, tem o dever de dar

⁹¹ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. op. cit., p. 226.

⁹² Independentemente da distinção entre igualdade formal (jurídica), por prescindir do Estado de Direito, e igualdade material (fática), defesa no Estado Social, J.J. Gomes Canotilho enfatiza que “o princípio da igualdade pode e deve considerar-se um princípio de justiça social”. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. op. cit., p. 430.

⁹³ Diogo Freitas do Amaral considera que este papel ativo do Estado na promoção de uma igualdade mais efetiva dentro da comunidade representa uma terceira perspectiva através da qual o princípio da igualdade pode ser encarado. A igualdade é vista como o ponto de chegada, de maneira a ser interpretada como o resultado que o Direito pretende que venha a ser alcançado. Assim, o Autor explica que o apelo à igualdade inicia-se com o detectar de uma desigualdade na realidade dos fatos que, por seu turno, progride com um tratamento jurídico discriminatório, fundado na necessidade de alterar a realidade, nela introduzindo a maior dose de igualdade que lhe falta. Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma Introdução à Política*. op. cit., p. 250/251. Da mesma visão comunga Maria Glória F. P. D. Garcia que classifica tal perspectiva como sendo uma terceira fase de compreensão do princípio da igualdade, onde apenas se busca modificar a ótica em que a imposição da igualdade é extraída, passando o princípio da igualdade a figurar como limite interno de atuação dos poderes públicos. Cfr. GARCIA, Maria Glória F. P.D.. *Estudos Sobre o Princípio da Igualdade*. op. cit., p. 63/69.

tratamento diferenciado aos justificadamente necessitados, pautando sua atuação de maneira positiva e, ao mesmo tempo, corretiva, através de discriminações, compensações e ações afirmativas que visem atenuar ou corrigir desigualdades reais no exercício de certos direitos.⁹⁴

IX. Por fim, esclarecidos os pontos gerais que norteiam o conteúdo jurídico da igualdade, é preciso ter em mente que em razão do seu amplo alcance jurídico impulsionado, principalmente, pelo sentido material que lhe foi atribuído, o princípio da igualdade por vezes irá confrontar com outros princípios do direito, o que o tornará passível de sofrer limitações interpretativas, exigindo, assim, que seja ele analisado em conjunto com todo o ordenamento jurídico.

Noutras palavras, a igualdade sob as vestes de princípio jurídico alcança tamanha dimensão que se encontra conexas a outros princípios, tornando difícil evitar o conflito com alguns deles, o que a força a passar por limitações que variam de acordo com os valores e os critérios interpretativos daquele determinado momento, de maneira que será sempre preciso analisá-lo globalmente com o ordenamento jurídico por inteiro.⁹⁵

Essa espécie de amplitude jurídico-material da igualdade é consequência de sua posição como princípio estruturante do sistema constitucional global, através da qual, conforme relatam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁹⁶, adquiriu dimensões de natureza liberal, democrática e social. Tais dimensões, em conjunto, formam a essência do Estado de Direito Democrático e Social que, por seu turno, as reflete na medida em que preza pela ideia abstrata da igualdade geral perante a lei (dimensão liberal), impõe uma função social ao princípio baseada na necessidade de eliminação das desigualdades

⁹⁴ Ao apontarem o princípio da igualdade como estruturante do Estado de Direito Democrático e Social, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que, nesses moldes, a igualdade realiza-se como direito subjetivo específico e autónomo e, ao mesmo tempo, como direito, liberdade e garantia de natureza DEFENSIVA assegurando aos cidadãos a devida proteção contra formas de atuação dos poderes públicos impositivas de tratamento desigual sem motivo justificado, e de natureza POSITIVA, pois ele pressupõe dimensões prestacionais em determinadas situações, sem esquecer a sua dimensão CORRETIVA, através de medidas de ação afirmativa de modo a atenuar ou corrigir desigualdades reais no exercício de certos direitos ou na fruição de certos bens públicos. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I. 4ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 337.

⁹⁵ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. op. cit., p. 238. O autor procura destacar que a igualdade não é uma “ilha”, ou seja, encontra-se conexas com outros princípios e, por isso, tem que ser entendida no plano global dos valores, critérios e opções da Constituição Material.

⁹⁶ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I. op. cit., p. 337.

por meio de ações do próprio Estado (dimensão social), e exige a proibição de quaisquer discriminações na participação dos cidadãos no exercício do poder político (dimensão democrática).

Diante deste quadro, a dimensão de teor democrático, por se ater a participação política, é a que mais nos interessa para os fins pretendidos no presente trabalho. Como vimos, no modelo estatal atual, onde predomina a democracia representativa fundada na unidade dos cidadãos e da comunidade política, é vital a importância da igualdade de participação político-democrática pelo fato da mesma reunir fatores como a igualdade de sufrágio, a necessidade de equidade de oportunidades na competição eleitoral, a organização das assembleias representativas, enfim, a generalização dos direitos políticos.⁹⁷

Neste contexto, verificamos que a chamada igualdade política figura como condição indispensável para o exercício dos direitos políticos que viabilizam a cidadania. Isto porque a democracia também confia sua efetivação no conteúdo jurídico do princípio da igualdade, ou seja, a garantia dos valores igualitários de justiça na participação política em geral é indispensável para qualquer regime democrático.

Desse modo, oportuno se faz destacar diretamente a relação entre os direitos políticos e a igualdade, ressaltando a necessidade de garantia desta para o efetivo exercício dos referidos direitos.

§ 2. 2. Igualdade e Direitos Políticos

I. Ao levarmos em conta as considerações acima tratadas, não seria nem um pouco absurdo imaginar que uma comunidade política igualitária teria mais probabilidade de ser bem desenvolvida numa democracia do que, por exemplo, numa ditadura, monarquia, oligarquia ou qualquer outra forma de governo mais centralizada. Ao assumir o atributo de “governo do povo”, ou até mesmo de “governo da maioria”, o

⁹⁷ Além de elencar os mencionados fatores, os quais chama de “preocupações” da igualdade no Estado Democrático, Jorge Reis Novais alega que estes, reunidos, representam a dimensão basilar da igualdade em Estado Democrático. Cfr. NOVAIS, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. op. cit., p. 104.

sistema democrático já pressupõe a necessidade de paridade entre os cidadãos nas decisões políticas que envolvem o Estado.⁹⁸

Todavia, ao mesmo tempo em que exige igualdade política na sociedade, a democracia presume a existência de direitos fundamentais de liberdade que visam garantir a participação cívica e política dos cidadãos. Isso porque, por basear-se na soberania popular, o sistema democrático define o povo como detentor do poder soberano, o que implica na ideia de que cada indivíduo adquire direitos e contrai deveres para que possa exercer o papel de cidadão. Tais direitos, reunidos, traduzem a chamada cidadania e são classificados por direitos políticos.

Com efeito, embora por vezes conflitantes, a igualdade e a liberdade são valores indispensáveis à democracia e devem caminhar lado a lado como fundamentos políticos dos princípios jurídico-constitucionais em que a mesma se apoia. A relação entre as duas deve ser harmónica e recíproca de maneira a assumirem a condição de sustentáculos do sistema democrático. ALEXIS DE TOCQUEVILLE⁹⁹, na simbólica *Da Democracia na América*, foi enfático ao afirmar que o ideal dos povos democráticos reside na concessão de direitos políticos iguais para cada um dos cidadãos no sentido de que os homens são perfeitamente livres porque são inteiramente iguais, e perfeitamente iguais porque são inteiramente livres.

Em sendo assim, é de se entender que dos direitos políticos que alicerçam os regimes democráticos são titulares os indivíduos livres e iguais que juntos, uns com os outros, interferem nas decisões do Estado e da sua comunidade política em específico, através da qual são igualmente chamados à participação cívica que é realizada por meio do confronto de ideias e do exercício do sufrágio livre e pessoal.¹⁰⁰

Dentro desta análise, podemos concluir que os direitos políticos acabam por refletir manifestações de liberdade sob as vestes da igualdade, ou seja, ao mesmo tempo

⁹⁸ Sobre as disputas políticas no regime democrático, vale destacar as palavras de Luis Prieto Sanchís: “Si la democracia constituye un modelo valioso de convivencia no es simplemente porque proporciona una regla para resolver las disputas políticas, sino porque propicia mejor que otros sistemas el desarrollo de la autonomía individual, del diálogo, de la igualdad de derechos y la participación de todos en los asuntos comunes; que es justamente lo que historicamente pretendieron impulsar las Constituciones”. Cfr. SANCHÍS, Luis Prieto. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 137. Ainda sobre esse aspeto, John Hart Ely afirma que a democracia tem como elemento central a igualdade política, que deve se refletir no valor do voto, na representação e também na disputa eleitoral. Cfr. ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: a Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980, p. 122/123.

⁹⁹ Cfr. TOCQUEVILLE, Alexis. *Da Democracia na América*. 1ª Ed. Cascais: Principia, 2001, p.587.

¹⁰⁰ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. op. cit., p. 96/97.

em que carecem de liberdade para serem exercidos, estes devem ser atribuídos na mesma medida a cada cidadão, dispensando, assim, quaisquer tipos de distinções para sua concessão.

II. Por assim ser, os direitos políticos correspondem a direitos subjetivos públicos de liberdade que devem viabilizar a igual participação dos indivíduos nos organismos políticos do Estado, de maneira a figurarem como instrumentos de construção da cidadania.

Nesse contexto, podemos afirmar que a efetivação jurídica dos atributos necessários para o alcance da cidadania está consubstanciada nos direitos políticos. Isso quer dizer que o indivíduo só é considerado cidadão quando passa a ser titular de direitos que o possibilite intervir na direção dos negócios do Estado, participando (direta ou indiretamente) da formação e da administração do governo, seja ao votar ou ao concorrer a qualquer cargo público eletivo.

Todavia, é importante atentar que não devemos associar por inteiro o direito político ao direito de sufrágio, pois, conforme ressaltado em linhas pretéritas, o primeiro é gênero e o segundo é espécie. Esta distinção deve ser muito bem definida. Embora a manifestação mais clara dos direitos políticos se dê através do direito de votar e ser votado, estes devem ser entendidos em sentido amplo, ou seja, merecem ser compreendidos como direitos de participação do indivíduo na condição de membro de sua comunidade política, englobando, assim, outras manifestações de direitos, tais como: de petição, de informação política, de ingresso de ação popular, de iniciativa legislativa, de candidatura, de acesso aos cargos públicos, etc¹⁰¹.

Portanto, é através do exercício desses direitos que, investidos na soberania popular, os cidadãos garantem a efetiva participação política, quer contribuindo na escolha dos governantes, quer exercendo pessoalmente o poder político ou, até, fiscalizando as ações destes.

¹⁰¹ Os livros espanhóis que tratam do assunto, em sua maioria, se referem aos direitos políticos como “derechos de participación”. Enrique Álvarez Conde, por exemplo, afirma que os “direitos de participação” são aqueles direitos fundamentais do indivíduo por sua condição de membro de determinada comunidade política, através do qual participa direta ou indiretamente da própria formação da vontade política estatal, exigindo um série de prestações por parte do Estado, e não a mera abstenção do mesmo, para fazer possível seu exercício. Cfr. CONDE, Enrique Álvarez. *Curso de Derecho Constitucional*. op. cit., p. 354.

Em suma, acreditamos que os direitos políticos, conforme aponta RONALD DWORKIN¹⁰², devem ser entendidos como “trunfos do cidadão perante o Estado”, e justamente por essa característica, a positivação constitucional dos mesmos se tornou um marco histórico por consistir na passagem da “era dos privilégios” para a “era dos direitos”.

III. Contudo, para os fins pretendidos no presente trabalho, trataremos dos referidos direitos políticos com enfoque na estrita ligação entre o exercício dos mesmos e o princípio da igualdade, de maneira a atentar para o fato de que o segundo é pressuposto básico para a fruição do primeiro. Isso quer dizer que sem a garantia de igualdade, os direitos políticos perdem sua essência de elemento reivindicador dos cidadãos perante o Estado, passando a figurarem como privilégios de poucos contra a maioria.

Historicamente, se lançarmos os olhos para o cenário político mundial após a eclosão das Revoluções Atlânticas (ainda no fim do século XVIII), podemos observar que essa passagem teve aplicação inversa. Nesse período, a categoria dos direitos políticos começava a ser difundida em forma de direitos subjetivos individuais mediante a necessária conjugação da representação política com a igualdade. Contudo, durante muito tempo, embora o conceito liberal de representação fosse fundado, também, nos ideais igualitários, este coexistia com práticas incisivamente discriminatórias, as quais eram personificadas através da imposição do sufrágio restrito.

Portanto, na prática, apesar das leis reconhecerem a todos os cidadãos o direito de elegerem e de serem eleitos, estas, ao mesmo tempo, excluía uma série de pessoas por questões de natureza discriminatória, como, por exemplo, o sexo, a condição social e a raça.¹⁰³

A extensão dos direitos políticos se deu em consonância com o alargamento do sufrágio que, conforme relatado no capítulo anterior, só teve suas restrições atenuadas

¹⁰² Cfr. DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. op. cit., p. 336/337.

¹⁰³ Cfr. RAPOSO, Vera Lúcia Carapeto. *O Poder de Eva – O Princípio da Igualdade no Âmbito dos Direitos Políticos: Problemas Suscitados pela Discriminação Positiva*. Coimbra: Edições Almedina, 2004, p. 72/73.

com o advento do Estado Social de Direito, ou seja, já na transição entre o século XIX e o século XX, período caracterizado pela propagação da ideia de soberania popular.¹⁰⁴

Em meio a este cenário, observamos que a igualdade política só começou a ser efetivamente exigida a partir do momento em que a soberania passou a residir essencialmente no povo, que, por sua vez, com a consolidação de direitos políticos passaram a ter respaldo jurídico para exercê-la. Assim, é correto dizer que a concessão de direitos políticos conjugados ao princípio da igualdade passou a significar, desde aquele momento, o motor propulsor para o exercício pleno da soberania popular.

IV. Seguindo esta linha de raciocínio, para que a soberania popular possa ser plenamente exercida, torna-se indispensável a propagação do sufrágio universal. Consequentemente, para o sufrágio atingir esse caráter universal deve guardar relação com aquilo que estabelece o princípio da igualdade, impondo, assim, a inserção de valores igualitários no exercício do sufrágio e dos direitos políticos em geral.

Sem dúvidas, o grande símbolo de difusão da igualdade como alicerce dos direitos políticos foi a tardia, mas precisa, conquista do sufrágio pelas mulheres. Isso porque, embora a participação política feminina, em alguns países, ainda seja objeto de reivindicações diversas, a situação que hoje se vê é bem diferente do que se via, por exemplo, antes da Primeira Guerra Mundial, onde o voto feminino era sinônimo de empobrecimento político¹⁰⁵.

Ainda neste período, ao ressoar das influências liberais, o que se entendia por difusão da igualdade política era, na verdade, a generalização dos direitos políticos somente entre os homens. A ideia de igualdade no exercício dos direitos políticos já poderia ser vista como algo incontestável, contudo sua exigência era restrita aos critérios adotados pela lei, de modo que acreditava-se na igualdade política como

¹⁰⁴ Sobre a propagação da soberania residida no povo, Djalma Pinto atenta para o que chama de “banalização da expressão soberania popular” no sentido de que, atualmente, o termo é frequentemente distorcido ao ponto de ser incorporado até mesmo por regimes ditatoriais que dizem praticar tudo em nome do povo sem que o cidadão nada possa reclamar ou reivindicar. Cfr. PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal*. op. cit., p. 69/71.

¹⁰⁵ Vera Lúcia Raposo relata que, no início do século XX, o anti-feminismo, que já era presente, tornou-se mais evidente e violento de maneira que, por exemplo, na Rússia as feministas eram difamadas e injuriadas, na Irlanda eram atacadas nas ruas e atiradas ao chão. Cfr. RAPOSO, Vera Lúcia Carapeto. *O Poder de Eva – O Princípio da Igualdade no Âmbito dos Direitos Políticos: Problemas Suscitados pela Discriminação Positiva*. Coimbra: Edições Almedina, 2004, p. 95/100.

requisito essencial somente entre aqueles que detinham o direito de sufrágio (o qual era restrito por critérios censitários, capacitários, sexuais, etc).

Dessa maneira, o verdadeiro sentido da ideia de generalização da igualdade política só ganhou contornos efetivos com a definitiva consolidação do sufrágio universal nas constituições do século XX. Neste aspeto, Portugal, apesar de demorar a reconhecer as mulheres como eleitoras sem quaisquer distinções, destacou-se por ter sido o primeiro país na Europa a consagrar simultaneamente, através da Lei nº 2137 de 1968, o sufrágio universal e a igualização dos sexos¹⁰⁶.

Já no Brasil, há de ser destacada uma outra peculiaridade interessante sobre o assunto: o sufrágio feminino foi inicialmente reconhecido a nível estadual para, somente depois, ganhar reconhecimento em âmbito federal. Isto porque, embora o entendimento geral fosse de vedação da participação política feminina, a Constituição vigente à época (de 1891) não proibiu expressamente tal prática, o que deu margem para que o Estado do Rio Grande do Norte reconhecesse, ainda em 1927, o voto das mulheres para as eleições locais.¹⁰⁷

Conforme nos mostram os exemplos acima narrados, independente da maneira em que os direitos políticos foram difundidos no decorrer da história, é importante ter em mente que a mera outorga de direitos políticos limitados aliados a simples previsão da igualdade nos textos constitucionais, por si só, não garantem sua efetividade democrática. É preciso que tais direitos sejam, de fato, difundidos por toda comunidade sem limitações e proibições de natureza discriminatória.

V. Por esta razão, a igualdade como princípio jurídico, ligada a generalidade e a universalidade, representa preceito indispensável dos direitos políticos concretizadores da cidadania. No plano eleitoral, conforme ensinam GILMAR MENDES e PAULO BRANCO

¹⁰⁶ Trata-se de uma especial singularidade do direito eleitoral português. Em obra específica sobre o assunto, Jorge Miranda aponta que esta consagração simultânea do sufrágio universal e a igualização dos sexos não aconteceu em outros países europeus. Em França, por exemplo, o sufrágio universal de homens tinha aparecido já em 1848, mas somente em 1944 foi decretado o sufrágio das mulheres. Em Inglaterra, o primeiro foi decretado em 1918, o segundo em 1928; e em Itália ocorreram respetivamente em 1912 e 1946. Cfr. MIRANDA, Jorge. *A Igualdade de Sufrágio Político da Mulher*. Braga: Livraria Cruz. 1970, p. 9/10.

¹⁰⁷ O reconhecimento nacional do voto feminino foi dado quatro anos depois, em 1932, com foi elaborado o Código Eleitoral Provisório. Cfr. PINHO, Leda de Oliveira. *Princípio da Igualdade – Investigação na Perspectiva de Gênero*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2005, p. 35.

¹⁰⁸, a igualdade de voto não admite qualquer tratamento discriminatório, seja quanto aos eleitores, seja quanto à própria eficácia de sua participação eleitoral. A referida igualdade de votos abrange não só a igualdade de valor numérico (*one man one vote*), mas, principalmente, a igualdade de valor quanto ao resultado, que é gerada pela aplicação dos sistemas eleitorais e corresponde ao aproveitamento do voto na distribuição dos mandatos¹⁰⁹.

O mesmo ocorre no que tange ao direito de ser votado. A paridade entre os candidatos, estendida também aos partidos políticos, é condição essencial para garantir a lisura das eleições. A igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas durante a competição eleitoral é uma das principais preocupações que norteiam o Estado Democrático de Direito¹¹⁰. Não há eleições justas, e efetivamente democráticas, se, ao mesmo tempo, existe disparidade entre os postulantes ao poder.

Também não fogem do manto da igualdade os chamados direitos políticos menores. Embora nutram diferenças entre si, podendo, inclusive, serem exercidos individual ou coletivamente, tais direitos se caracterizam por exprimirem um conteúdo de liberdade, o que os torna, em maior ou menor grau, em “faculdades de agir”¹¹¹. Tal condição faz com que estejam disponíveis em igual proporção a todos os membros da comunidade política.

Desse modo, verificamos que estando a igualdade inserida em todas as manifestações dos direitos políticos, a observância da mesma no regime democrático -

¹⁰⁸ Cfr. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 759/760.

¹⁰⁹ Nota-se que a igualdade de valor quanto ao resultado não tem sentido quando aplicada num sistema maioritário. Isso porque os votos conferidos aos candidatos derrotados são totalmente desconsiderados, não tendo qualquer valor de resultado. Tal fato é observado por J. J. Gomes Canotilho que, mesmo reconhecendo este defeito, alega que, sobretudo, o princípio de igual voto é importante para evitar a falsificação dos resultados através da delimitação arbitrária de círculos ou através da grandeza desigual dos círculos eleitorais. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. op. cit., p. 305.

¹¹⁰ A igualdade no exercício do direito de ser votado está prevista no artigo 113º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 14º da Constituição da República Federativa do Brasil. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira destacam que os aspetos específicos do direito de igualdade na luta eleitoral são fundamentalmente os seguintes: a) igualdade entre partidos e forças políticas apoiantes do Governo e partidos de oposição, impondo a proibição do envolvimento direto ou indireto do Governo (mas não dos seus membros enquanto militantes) nas campanhas eleitorais; b) igualdade quanto a apresentação de candidaturas (sendo vedado à lei estabelecer, por exemplo, condições mais exigentes para as candidaturas não partidárias do que para as candidaturas partidárias); c) igualdade quanto ao acesso a condições de propaganda; e d) igualdade na fiscalização das operações de votação de apuramento. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. II. op. cit., p. 85/86.

¹¹¹ “O cerne de qualquer destes direitos é, em maior ou menor medida, uma *facultas* agendi. Têm um conteúdo igualmente de liberdade – liberdade positiva, antes de mais, e de direito negativo frente ao poder público.”. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. op. cit., p. 109.

que já é significativa por natureza - torna-se ainda mais relevante nas democracias contemporâneas, fortemente marcadas pelo pluralismo político e eleitorados de massa. A diversidade de partidos e candidatos, ao mesmo tempo em que parece ampliar a liberdade para os debates acerca da vida política do Estado, exige uma rígida fiscalização da igualdade de oportunidades e participação no processo de formação da vontade popular.

Conforme ressaltado no capítulo introdutório, a referida vontade geral (ou popular) é extraída do resultado do pleito eleitoral e dela decorre a legitimidade do sistema democrático que, por sua vez, depende de fatores como o regular exercício dos direitos políticos e a lisura do processo eleitoral. Nesse sentido, ambos os fatores tem a igualdade como garantia da ausência de vícios que deturpem a formação da vontade popular, dentre os quais se destaca o abuso de poder que será analisado no próximo capítulo.

É justamente em razão de vícios como estes que podemos afirmar que os direitos políticos contêm uma dupla dimensão, postando-se ora como direitos de ações negativas (de defesa), ora como direitos de ações positivas (prestações estatais)¹¹². Isso significa dizer que, de um lado, os direitos políticos devem ser protegidos de intervenções com vistas a garantir a liberdade e autonomia dos cidadãos perante o Estado; e, de outro, merecem sofrer ações positivas do Estado no sentido de concretizá-los, afastando vícios e deturpações que visam interferir nas escolhas por parte dos eleitores, o que atinge diretamente as condições de igualdade da disputa eleitoral.

VI. Feitas as devidas considerações acerca dos direitos políticos e a relação dos mesmos com a igualdade, destacamos cinco pontos conclusivos que esclarecem a exposição do conteúdo:

- 1) Os direitos políticos refletem manifestações de liberdade sob as vestes da igualdade, ou seja, mesmo sendo considerados direitos de liberdade, estes só alcançam sua efetividade democrática quando exercidos com a devida igualdade entre os cidadãos;

¹¹² OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A igualdade de Oportunidade nas Competições Eleitorais. *Revista Paraná Eleitoral*. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 182, 2013.

- 2) Torna-se um equívoco restringir a categoria dos direitos políticos ao direito de votar e ser votado (sufrágio). A sua compreensão deve ser feita em sentido amplo, abarcando todas as suas manifestações visto que cada uma delas acaba por significar triunfos dos cidadãos perante o Estado;
- 3) No campo da história, os direitos políticos, apesar de terem sido formalmente contemplados no constitucionalismo liberal, representavam fontes de privilégios e só passaram a ter respaldo jurídico geral com o advento do Estado Social de Direito e, através dele, a generalização da ideia de soberania popular fundada na igualdade política;
- 4) O sufrágio universal é, sem dúvidas, o símbolo da inserção definitiva dos valores de igualdade no exercício dos direitos políticos. Foi a partir da conquista do sufrágio como direito de todos (marcado pela luta feminina pelo voto) que se despertou para necessidade de difusão dos direitos políticos sem limitações ou discriminações injustificadas;
- 5) A relação fundamental entre os direitos políticos e a igualdade ganha ainda mais relevância quando inserida nos moldes da democracia contemporânea, fundada no pluralismo político-partidário, o que a torna vulnerável a vícios que deturpam a igualdade essencial à formação da vontade popular. Por esta razão, os direitos políticos contêm uma dupla dimensão, postando-se ora como direitos de ações negativas (de defesa), ora como direitos de ações positivas (prestações estatais).

VII. Entretanto, para além dos aspetos que envolvem os pormenores desta relação, é preciso ter em mente que a igualdade política, compreendida como o exercício igualitário dos direitos políticos, deve, acima de tudo, ser reconhecida como uma questão de responsabilidade recíproca entre o cidadão e sua respetiva comunidade política. Por assim ser, o tratamento igualitário dispensa critérios de justiça distributiva, pois a concessão de direitos políticos preza pela generalidade e, independente de eventuais necessidades e diferenças entre os indivíduos, o valor político atribuído a cada um deles deve ter o mesmo peso.¹¹³

¹¹³ Seguindo essa linha raciocínio, vale citar as palavras de José Afonso da Silva sobre a igualdade no exercício do direito de voto: “A igualdade do direito de votar se manifesta, em seu sentido mais rigoroso,

Noutras palavras, a inserção da ideia de igualdade no âmbito político não pode ser entendida como se fosse uma distribuição aritmética de recursos segundo algum critério igualitário¹¹⁴. Os valores que fundamentam a democracia clamam por uma participação política generalizada, e isto faz com que sejam afastados quaisquer critérios de natureza qualitativa ou discriminatória para concessão de direitos políticos.

VIII. É justamente através desta compreensão da generalização da participação política como critério fundamentador da responsabilidade dos cidadãos perante o Estado, que a igualdade assume um papel determinante para o exercício dos direitos políticos. A falta de cultivo ao princípio da igualdade na vida política leva ao surgimento de privilégios e distorções alimentadas por práticas que vão de encontro aos valores essenciais de democracia.

Por este motivo, podemos dizer que, nos regimes democráticos, os direitos políticos figuram como ferramentas dos cidadãos contra vícios que, mesmo que indiretamente, venham a macular a legitimidade democrática do Estado. Contudo, o correto e efetivo exercício de tais direitos é confiado ao Direito Eleitoral como elemento regulador que protege e fiscaliza tudo o que envolva a participação do cidadão na formação do governo representativo.

Dentro desta perspectiva, como não poderia ser diferente, a igualdade é um dos elementos norteadores do Direito Eleitoral, merecendo, de nossa parte, uma análise voltada para o seu enquadramento específico junto ao campo principiológico dessa ramificação do Direito Público para que, em seguida, possamos nos debruçar especificamente sobre o encaixe da mesma como princípio constitucional eleitoral.

no reconhecer a cada homem, a cada eleitor, um único voto (*one man, one vote*), pois cada cidadão tem o mesmo peso político e a mesma influência qualquer que seja sua idade, suas qualidades, sua instrução e seu papel na sociedade”. Cfr. DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 355.

¹¹⁴ É justamente por este ponto de vista que Ronald Dworkin procura destacar o valor da igualdade na esfera política. Segundo o autor, se a comunidade for genuinamente igualitária no sentido abstrato, ou seja, se aceitar o imperativo de que toda comunidade deve tratar seus membros individualmente com igual consideração, esta não pode tratar o impacto ou a influência política como se fosse recursos a serem divididos segundo alguma medida de igualdade, da mesma forma que se poderia dividir terras, matérias-primas ou investimentos. A política, em tal comunidade, é uma questão de responsabilidade, e não uma dimensão a mais de riqueza. Cfr. DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana - A Teoria e a Prática da Igualdade*. op. cit., p. 289/290.

§ 2. 3. A Igualdade como Princípio do Direito Eleitoral

§ 2. 3.1. A Face Principiológica do Direito Eleitoral

I. Ao assumir o papel de normatizar e fiscalizar a participação popular na formação do governo constitucional, o Direito Eleitoral investe-se no dever de garantir aos cidadãos o exercício dos direitos políticos na medida em que busca preservar a legitimidade das eleições através da regulamentação dos atos e procedimentos que a norteiam, desde o recenseamento eleitoral ao apuramento do resultado e investidura dos eleitos no mandato em causa.

Por esta razão, não há dúvidas de que este ramo do direito exerce um papel fundamental na estruturação dos regimes democráticos pelo fato de disciplinar a alternância dos respectivos representantes no poder, regulando o exercício da soberania popular para escolha dos responsáveis pela condução do destino do povo e, ao mesmo tempo, da nação.¹¹⁵

Neste cenário, podemos afirmar que para que o Direito Eleitoral venha a cumprir a função pela qual foi concebido é necessário que disponha de regras capazes de garantir a segurança do processo eleitoral, ou seja, este tem como objeto um agrupamento de regras que assegurem eleições limpas com vistas à preservar a essencial relação de correspondência que deve haver entre a vontade popular e o resultado do pleito.

Todavia, como sabemos, o alicerce de todo e qualquer conjunto de regras jurídicas é constituído pela face principiológica que o inspira. Os princípios têm como incumbência refletir a leitura adequada do sistema jurídico, apontando objetivos e caminhos que formam a identidade ideológica e ética do mesmo¹¹⁶. Por isso, é através do que chamamos de face principiológica que são definidas as exigências limitadoras

¹¹⁵ Além de destacar este papel fundamental no regime democrático, Djalma Pinto alega que “a grande missão atribuída ao Direito Eleitoral é assegurar o acesso ao poder sem traumas, sem fraudes, preservando-se a vontade livre dos cidadãos na indicação de seus representantes”. Cfr. PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal*. op. cit., p. 2.

¹¹⁶ Neste sentido, Luís Roberto Barroso destaca, com precisão, que os princípios “funcionam como referencial geral para o intérprete, como um farol que ilumina os caminhos a serem percorridos. De fato, são os princípios que dão identidade ideológica e ética ao sistema jurídico, apontando objetivos e caminhos...”. Cfr. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p.209.

dos ordenamentos jurídicos, de maneira a torná-los coerentes com a sua própria pretensão de legitimidade e validade.¹¹⁷

Seguindo esta linha de raciocínio, em se tratando de um Estado Democrático de Direito, a sedimentação de um conjunto de princípios direcionados às regras do jogo democrático (eleições) é uma exigência constitucional que, por seu turno, dá ainda mais relevância à base principiológica do Direito Eleitoral na medida em que, como veremos adiante, guarda estreita vinculação com os princípios fundamentais que sustentam a Constituição.

MANUEL ARAGÓN¹¹⁸ destaca que todo o Direito é principalista, mas o Direito Constitucional o é mais fortemente por conta do seu caráter genérico e seu lugar central, que faz com que os seus princípios fundamentais sirvam de base de sustentação aos demais ramos do Direito.

Por assim ser, o Direito Eleitoral, ao guiar-se como protetor da legitimidade do que outrora intitulamos de momento central da democracia representativa (ou seja, das eleições), possui uma base principiológica inspirada nos princípios que fundamentam a própria democracia. Isso significa dizer que é um dos campos científicos de maior proteção do princípio democrático em razão de sua especial configuração afetar a própria fundamentação do sistema.¹¹⁹

II. Neste sentido, tendo em vista a essência do Estado Democrático de Direito, verificamos que é a partir do princípio democrático que se irradiam os princípios norteadores do Direito Eleitoral. Isto porque, por questões lógicas, negada a participação popular na escolha dos seus representantes políticos, estariam esvaziadas as razões pelas quais o referido ramo do direito se justifica.

Por outro ângulo, levando em conta as palavras de KARL LOEWENSTEIN¹²⁰, de nada adianta uma Constituição proclamar semanticamente o princípio democrático, se o

¹¹⁷ Cfr. MACHADO, J. Baptista. *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*. 9ª Edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1996, p. 163.

¹¹⁸ ARAGÓN, Manuel. La eficacia jurídica del principio democrático. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, a. 8, v. 24, p. 14, sep./dec. 1985.

¹¹⁹ Cfr. CONDE, Enrique Alvarez. Los Principios del Derecho Electoral. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, n. 9, p. 9, mai/ago 1991.

¹²⁰ O autor chama de Constituição Semântica aquela que traz um conteúdo que beneficia diretamente os detentores do poder, independentemente se este está concentrado numa pessoa individual (ditador), uma junta, um comitê, uma assembleia, um partido etc. Nas palavras do autor: “En lugar de servir a la

sistema procedimental erguido a partir dela impossibilita a atribuição de liberdades públicas e privadas, alimenta desigualdades e cerceia o exercício dos direitos políticos. Neste caso, há uma falsa proclamação da democracia, que é defendida na teoria, mas refutada na prática. Assim, por não haver pleitos essencialmente democráticos, o Direito Eleitoral tem seu sentido significativamente reduzido, deixando de proteger tudo o que envolve o acesso democrático ao poder para figurar como mecanismo de defesa dos interesses daqueles que o detém.

Dentro desta análise, observamos que para que o Direito Eleitoral atinja os fins pretendidos, este deve ser fomentado num Estado que, tanto na teoria como na prática, seja fundamentalmente democrático, de maneira a proclamar o princípio democrático como um “princípio político constitucionalmente conformador”, ou seja, que defina a forma de governo estabelecendo-se como o cerne político da Constituição.¹²¹

Investido nesta condição, o princípio democrático consolida-se no ordenamento jurídico vinculando a legitimação do poder à observância de determinadas regras e processos, o que o torna, de uma só vez, uma espécie de condensação de valores políticos através dos quais se difundem outros princípios concentrados diretamente na organização do Estado, dentre os quais localizam-se aqueles concernentes ao Direito Eleitoral.

III. Entretanto, é válido lembrar que ao lado do princípio democrático, o Direito Eleitoral também encontra arrimo no princípio republicano, sendo este tão relevante quanto o primeiro para formação da base que justifica o referido ramo do Direito. O ideal republicano reforça a necessidade de estruturação do Estado fundada na exigência de rotatividade e eletividade no exercício do poder político.

limitación del poder, la Constitución es aquí el instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores fácticos en la comunidad. No es posible un cambio pacífico, esto es, no revolucionario de la localización del poder político. Y para continuar con el símil anterior: el traje no es en absoluto un traje, sino un disfraz”. Cfr. LOEWENSTAIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. op. cit., p. 219. Inclusive, é desse modo que, ainda hoje, muitos regimes autoritários seduzem seus governados dizendo-se democratas para ganhar apoio popular e legitimar um governo que, na prática, é totalmente antidemocrático.

¹²¹ O conceito de princípios políticos conformadores é desenvolvido por J.J. Gomes Canotilho que indica que é através dos mesmos que se condensam as opções políticas nucleares e se reflete a ideologia inspiradora da constituição. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. op. cit., p. 1166.

Como sabemos, o conceito de república, embora seja deveras antigo, surge como a forma de governo que se contrapõe a monarquia¹²², remontando ao momento histórico em que ficou evidenciado o debate acerca da titularidade do poder soberano no âmbito do Estado (se o titular era o povo ou o monarca)¹²³. Por esta razão, no lugar de clamar pela vitaliciedade e hereditariedade, o princípio republicano caracteriza-se por prezar pela imposição da alternância de poder no comando político do Estado.

Neste ponto, os ideais republicanos reunidos em forma de princípio constitucional caminham lado a lado com o princípio democrático, o que o faz ser considerado “a viga mestra do sentimento constitucional”¹²⁴. É por intermédio de sua incidência que se firma a tripartição dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) fundada na rotatividade dos seus titulares políticos. Logo, o traço mais nítido desta relação reside justamente na referida imposição da eletividade aliada a temporalidade que, juntas, exprimem a necessidade de alternância de poder por meio de eleições periódicas.

Em sendo assim, a conjugação dos princípios republicano e democrático significa que é insuficiente apenas definir as eleições como método para escolha dos representantes do poder, é preciso que se exija do Estado a periodicidade das mesmas de maneira a torná-las um evento futuro e certo.

Para além deste importante aspeto, a república merece ser entendida como uma qualificadora da democracia, ou seja, deve ser vista, conforme afirma JORGE MIRANDA¹²⁵, sob a perspetiva de uma democracia mais exigente e qualificada, de modo que não se restrinja a apenas eleger periodicamente, mas de tornar eletivos todos os

¹²² Todavia, embora figure como antagonista da monarquia, muitos também visualizam tensões entre a ideia de república e os ideais democráticos. Pedro Delgado Alves relata que alguns autores sustentam “estarmos perante duas lógicas inconciliáveis: República e Democracia traduziriam sistemas de valores conflituantes e de impossível compatibilização, dois modelos de relação entre o Estado e a Sociedade divergentes. Naturalmente, esta análise parte de um conceito de democracia mais amplo que o simples processo de designação de titulares do poder e da tomada de decisões, concebendo-a como fenómeno anglo-saxónico contraposto ao republicanismo de matriz francesa”. Cfr. ALVES, Pedro Delgado. O Princípio Republicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa, v. XLVIII, nº 1 e 2, p. 255, 2007. Contudo, no nosso entender e para os contornos do presente trabalho, os valores republicanos agem em conjunto com o que propõe a democracia.

¹²³ Cfr. SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1996, p. 104.

¹²⁴ Expressão utilizada por LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. In: VELLOSO, Carlos Mários da Silva; ROSAS, Roberto; AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coords.). *Princípios constitucionais fundamentais: Estudos em homenagem ao professor Ives Gandra da Silva Martins*. São Paulo: Editora Lex, 2005, p. 376.

¹²⁵ MIRANDA, Jorge. O Princípio Republicano e o Poder Local. *Revista “O Direito”*, v. III, nº 124, 1992, p.464/465.

órgãos políticos, banindo desigualdades e dando oportunidade de qualquer cidadão ativo poder vir a ser eleito.

Através desta linha de raciocínio, com base na análise acima desenvolvida, observamos que o papel desempenhado pelo Direito Eleitoral ganha ainda mais relevância na medida em que a face principiológica que o sustenta é blindada por princípios constitucionais estruturantes que, agindo em conjunto, formam o núcleo duro do Estado Democrático de Direito.

IV. Não obstante podermos visualizar o Direito Eleitoral como ramo autônomo do Direito, com destaque a princípios setoriais que lhes seriam privativos, assim como pretende a doutrina brasileira¹²⁶ face a especialidade conferida à Justiça Eleitoral pela Constituição Federal de 1988¹²⁷; aqui, em razão dos contornos próprios de nosso trabalho, tratamos acerca da natural fonte principiológica que o inspira junto ao Direito Constitucional¹²⁸.

Desta maneira, conforme mencionado no capítulo anterior, sendo as eleições – em especial as eleições políticas – simbolizadas como o momento central da democracia representativa, estas, por sua própria natureza, traduzem o chamado princípio eletivo que, imerso à valores da democracia, assenta o princípio maioritário, pelo qual se irradiam os princípios constitucionais do Direito Eleitoral.

¹²⁶ Sobre a autonomia do Direito Eleitoral Brasileiro e os institutos e princípios setoriais que lhe são privativos: PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal*. op. cit., p. 23/25. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. op. cit., p. 23/46. JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. 2ª Edição. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1998, p. 49/53.

¹²⁷ O 22º artigo da Constituição Federal de 1988 é o responsável por enumerar os âmbitos de competência privativa da União para legislar, dentre os quais se encontra o Direito Eleitoral como ramo do Direito Público que visa regular o processo eleitoral. Para José Afonso da Silva, as normas eleitorais podem ser consideradas normas de direito constitucional em sentido material, mas não formalmente constitucional. Isso porque o Direito Eleitoral é que, em específico, instrumentaliza o regime representativo. DA SILVA, José Afonso da Silva. *Comentário Contextual à Constituição*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 264/265.

¹²⁸ Acreditamos que, mesmo em se considerando a organização político-federativa brasileira que confere à União o dever de legislar sobre matéria eleitoral, o Direito Eleitoral não deixa de ser parte integrante do Direito Constitucional, visto que tem como objeto uma instituição básica do Estado Democrático de Direito (eleições), o que o faz pertencer a qualquer outro ramo do Direito que venha a utilizar-se de eleições. Justamente por esta razão, é de se ressaltar que os princípios fundamentais do Direito Eleitoral são princípios constitucionais. Conforme enfatiza Jorge Miranda: “não há princípios de Direito Eleitoral Político que não sejam também princípios político-constitucionais, que não reflitam, direta ou indiretamente, princípios axiológicos fundamentais e que não se projetem ainda em princípios constitucionais instrumentais”. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. op. cit., p.17/18.

Por esta sistemática, embora possamos tentar traçar um rol de princípios constitucionais que comumente se relacionam com a matéria eleitoral, estes dependem não só do modo pelo qual as eleições são abordadas nos textos constitucionais em específico, mas, principalmente, pela maneira como a dogmática constitucional trata a matéria ali contida.

No Brasil, como já mencionado, a especialidade conferida pela Carta Magna de 1988 à matéria eleitoral, atribuindo autonomia à chamada Justiça Eleitoral para o exame e julgamento dos litígios eleitorais¹²⁹, faz com que o texto constitucional não guarde referências diretas a princípios norteadores do processo eleitoral. Nos artigos 14º e 15º, o legislador se ateu a delimitar a maneira como os direitos políticos devem ser exercidos, determinando os requisitos para o alistamento e as condições de elegibilidade.

A única peculiaridade relativa a princípios encontrada no texto fundamental brasileiro é o especial destaque dado pelo artigo 16º ao princípio da anterioridade da lei eleitoral, cujo escopo é evitar manobras que de alguma maneira possam beneficiar alguns dos envolvidos na disputa. A Carta impõe que qualquer lei que venha a alterar o processo eleitoral apenas deve entrar em vigor na data de sua publicação, não podendo ser aplicada a eleição que ocorra em até um ano após do início de sua vigência.¹³⁰

De forma diferente, o ordenamento jurídico português situa especificamente no artigo 113º da Constituição de 1976, o que podemos chamar de fonte dos princípios eleitorais da República Portuguesa. O próprio texto constitucional confere ao referido artigo o título de “Princípios Gerais de Direito Eleitoral”, num nítido exemplo de manifestação positiva de uma nova consciência democrática decorrente da conquista do

¹²⁹ Tal como no Brasil, a atribuição de autonomia à matéria eleitoral com a consequente institucionalização de uma Justiça especializada para a apreciação e julgamento da referida matéria, também é vista no México. Uma das inovações da reforma constitucional mexicana de 1996 foi o estabelecimento de um sistema de justiça eleitoral plenamente judicial, atribuindo ao Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o caráter central de órgão máximo no controle de constitucionalidade dos atos e resoluções em matéria eleitoral. Cfr. HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco. *Justicia Constitucional Electoral y Democracia en México*, In: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, nº 7, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 329/344.

¹³⁰ O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3741, debateu sobre o que seria, de fato, nocivo ao princípio da anterioridade eleitoral, tendo considerado que o mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais (ex: cadastramento biométrico) não implica violência ao referido princípio. O único dispositivo legal afastado pelo Plenário foi o que estabelecia a proibição de divulgação de pesquisas ou sondagens eleitorais nos quinze dias que antecedem o pleito, por ofender a garantia da liberdade de expressão e do direito à livre e plural informação. Cfr. BONAVIDES, Paulo. MIRANDA, Jorge. AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p. 508.

sufrágio universal após a queda do “Estado Novo”, tendo elevado a matéria eleitoral ao patamar maior da organização política do poder.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹³¹ alegam que tal dispositivo procura definir e individualizar aqueles que são os princípios gerais de todas as eleições a se realizarem em território português, abrangendo não só o processo eleitoral em si, mas também a preparação de eleições.

Já com base em artigos específicos da constituição, JORGE MIRANDA¹³² tenta esmiuçar os princípios que determinam o perfil eleitoral português ao separar aquilo que chama de princípios constitucionais eleitorais subjetivos e princípios constitucionais eleitorais objetivos. Segundo o autor, os primeiros são voltados à atuação dos eleitores, os quais se resumem as características de proteção ao exercício do direito ao sufrágio. Já os demais se concentram, em específico, na organização do poder político do Estado, cujo foco é garantir a legitimidade de tudo o que envolve o processo eleitoral.

Por sua vez, a Constituição Espanhola de 1978, embora não seja tão pontual quanto a portuguesa no que diz respeito a especificação dos princípios eleitorais, traz no artigo 23º uma referência fundamental a proteção da participação política, resguardando valores similares aos apontados pelo texto constitucional lusitano. MARÍA VICENTA GARCÍA SORIANO¹³³ afirma que o direito de sufrágio, em todas as suas manifestações, é reconhecido no artigo 23º que, por sua vez, representa um canal de participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

Ao procurar unificar o que seriam os princípios informadores do Direito Eleitoral Espanhol, ENRIQUE ALVAREZ CONDE¹³⁴ afirma que tais princípios devem se encaixar em três enunciados distintos: o impedimento de falseamento da vontade popular, a conservação do ato eleitoral e a unidade do ato eleitoral; de maneira que o

¹³¹ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. II. op. cit., p. 81.

¹³² Como princípios constitucionais eleitorais SUBJETIVOS, o autor elenca os seguintes: universalidade, igualdade, individualidade, pessoalidade, liberdade e imediatividade. Já entre os princípios constitucionais eleitorais OBJETIVOS, delimita 9 espécies, quais sejam: periodicidade, liberdade, igualdade, imparcialidade de entidades públicas, participação na administração eleitoral, relevância dos partidos políticos, proporcionalidade, estabilidade da lei eleitoral e jurisdicionalidade. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. op. cit., p.28/31.

¹³³ Cfr. SORIANO, María Vicenta García. *Elementos de Derecho Electoral*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, p. 22/23.

¹³⁴ Cfr. CONDE, Enrique Alvarez. Los Principios del Derecho Electoral. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, n. 9, p. 11/12, mai/ago 1991.

primeiro é a concretização direta do princípio democrático, o que o deixa em posição privilegiada frente aos demais, que acabam por serem manifestações deste.

Por esta linha de raciocínio, o autor procura concentrar à base principiológica do Direito Eleitoral na manutenção da relação essencial que deve existir entre a vontade do eleitorado e a proclamação dos candidatos eleitos, de modo que as irregularidades que não distorçam tal relação, não consigam provocar a ilegitimidade das eleições.¹³⁵

Em meio a essa sucinta análise comparada, verificamos que quaisquer que sejam as formas de tratamento dadas pelas diversas constituições, os dispositivos constitucionais que dão sustentação à face principiológica do Direito Eleitoral são o reflexo da opção política formadora do perfil do Estado. Deparados com a ausência desses elementos jurídicos no texto constitucional não poderíamos falar em Democracia, em República, ou, por exemplo, em soberania popular, pois aqueles que viessem a comandar o Estado teriam ampla possibilidade de controlar os mecanismos de acesso ao poder, tendo, também, interferência sob os detentores dos cargos públicos e as funções fundamentais do Estado.

V. Por tudo que já mencionamos até aqui, observamos que os princípios constitucionais com viés eleitoral, embora não sejam uniformemente pré-definidos pela doutrina em geral, guardam, independente de suas peculiaridades, uma estreita relação com a forma primária de construção do Estado Democrático de Direito¹³⁶, isso porque tratam diretamente sobre o fundamento da cidadania baseada na representação política, a partir de uma forte noção de liberdade e de igualdade consubstanciadas nos direitos políticos.

A garantia simultânea de liberdade e igualdade aos participantes do certame eleitoral, como vimos, é uma exigência derivada da própria fundamentação da democracia representativa. O livre debate de ideias e a convivência harmônica das diferenças são características próprias do regime democrático, as quais não encontram

¹³⁵ O Supremo Tribunal Constitucional da Espanha manifestou-se nesse sentido. María Vicenta García Soriano relata que o princípio do impedimento de falseamento da vontade popular será satisfeito “siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del Cuerpo Electoral y la proclamación de candidatos, de modo que las meras irregularidades que no falseen aquélla no séran susceptibles de provocar la invalidez de las elecciones, como ha manifestado el Tribunal Constitucional en la STC 71/1989”. Cfr. SORIANO, María Vicenta García. *Elementos de Derecho Electoral*. op. cit., p. 20.

¹³⁶ As leis eleitorais, ao regularem todos os atos relativos ao processo eleitoral, são consideradas normas primárias de qualquer Estado Democrático de Direito. Cfr. CONDE, Enrique Alvarez. Los Principios del Derecho Electoral. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, n. 9, p. 9, mai/ago 1991.

abrigo em nenhuma outra forma de governo. Inclusive, os princípios que apontamos como alicerces para desenvolvimento do Direito Eleitoral – princípio democrático e princípio republicano – edificam-se tendo como referenciais a liberdade e a igualdade, de modo que a efetivação dos direitos políticos, conforme constatamos em linhas pretéritas, depende da convivência equilibrada desses valores, o que os fazem representar o sustentáculo da base principiológica de todo o sistema democrático.

Nesse sentido, o Direito Eleitoral, como agente fiscalizador do jogo democrático, ergue-se em plena observância à conjugação da igualdade com a liberdade, traduzindo aquilo que JORGE MIRANDA¹³⁷ aponta como “exigência de uma igualdade livre ou de uma liberdade igual”, no sentido de que a competição eleitoral se perfeça em meio a um cenário onde os eleitores e candidatos sejam livres e, ao mesmo tempo, páreos no exercício de suas respectivas funções.

VI. Entretanto, por razões de ordem, o equilíbrio entre o que chamamos de “valores essenciais do jogo democrático” (liberdade e igualdade) tem seu ponto de partida na liberdade eleitoral como princípio inspirador de uma série de garantias que, em conjunto, visam assegurar um pleito livre e democrático, assumindo uma posição central na face principiológica do Direito Eleitoral por servir de parâmetro a todos os outros princípios que venham a nortear as eleições. ARNULF VON HEYL¹³⁸ destaca que a liberdade figura como o ponto de intercessão (*Schnittpunkt*) de todos os princípios gerais do Direito Eleitoral, de modo que a sua ausência faz com que todos os demais princípios percam seus respectivos sentidos, visto que constitui a base de revisão material das eleições.

Em sendo assim, investido na condição de pressuposto básico das eleições, o princípio da liberdade eleitoral tem caráter amplo, sendo responsável por inserir um conjunto de liberdades constitucionais que devem acompanhar o exercício do direito de sufrágio de maneira que sem elas, não poderíamos falar em sufrágio livre¹³⁹. Assim, a garantia das liberdades de expressão, associação, reunião, manifestação e apresentação

¹³⁷ MIRANDA, Jorge. *Ciência Política: Formas de Governo*. op. cit., p. 160.

¹³⁸ HEYL, Arnulf Von. *Wahlfreiheit und Wahlprüfung*. Berlin: Duncker & Humblot, 1975, p. 177. *Apud* MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 46.

¹³⁹ ARAGÓN, Manuel. Democracia y Representación – Dimensiones Subjetiva y Objetiva del Derecho de Sufragio, *Corts*, nº 9, 2000, p. 37. *Apud* MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 49.

de candidaturas, são condições indispensáveis para que os participantes do certame eleitoral tenham plena capacidade de exercerem o seu papel na disputa.

Ressalte-se que, por óbvio, este feixe de liberdades deve irradiar sob todos os polos da competição eleitoral, recaindo, ao mesmo tempo, sob o corpo eleitoral (polo ativo) e as candidaturas (polo passivo). De um lado, o eleitor deve gozar de todas as liberdades necessárias para a formação de sua convicção política, sem que seja submetido a quaisquer fatores de coação ou interferências manipulatórias. Do outro lado, os candidatos e partidos políticos devem ter liberdade suficiente para expressarem suas opções políticas de maneira a influir, através dos meios legítimos, na decisão dos eleitores.

Todavia, seria a liberdade, em seu caráter amplo de princípio, suficiente como base de garantia a uma competição eleitoral efetivamente democrática? A resposta é deveras negativa. Como não poderia ser diferente, em matéria eleitoral, o limite da liberdade de cada um dos participantes do pleito é medido pela igualdade de oportunidades entre os mesmos. Isso significa dizer que a salvaguarda da participação política dos cidadãos em condições que permitam a livre formação de sua opinião, bem como a garantia da liberdade de atuação dos candidatos nas campanhas eleitorais, devem ser conjugadas ao princípio da igualdade eleitoral.

Por esta linha de raciocínio, FÁVILA RIBEIRO¹⁴⁰ destaca que, no âmbito eleitoral, a liberdade não suporta a limitação para elevar os suprimientos autoritários e desdenhar da autonomia individual, mas, especificamente, para evitar o congestionamento por situações abusivas que soterram a igualdade.

Assim, é justamente como elemento de equilíbrio ao livre exercício dos direitos políticos, em especial o direito de sufrágio, que a igualdade ganha contornos de princípio base do Direito Eleitoral. Pois, no jogo democrático, os eleitores só passam a ter capacidade de decidir livremente entre determinadas opções políticas quando estas estão substancialmente em igual oportunidade de influir no resultado final do pleito.¹⁴¹

¹⁴⁰ RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001, p. 21.

¹⁴¹ Eneida Salgado Desiree, em trabalho voltado aos princípios constitucionais eleitorais, põe a igualdade como base da face principiológica do Direito Eleitoral, intitulando-a de “princípio da máxima igualdade da disputa”. A Autora ressalta que o referido princípio “é quase que intuitivo em face dos princípios republicano e democrático” e “determina uma eleição livre e justa, a partir de uma campanha eleitoral sem desvios e abusos”. Cfr. SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios Constitucionais Eleitorais como

Além disso, levando em consideração as eleições como um todo, podemos dizer que tal princípio é, sem dúvidas, o responsável por impor que a competição eleitoral – entendida como a disputa entre as diferentes correntes políticas – se desenvolva num ambiente de paridade entre os candidatos, afastando fatores negativos de desigualdade no decorrer da campanha eleitoral e exigindo que os mesmos gozem de idênticas condições de influências positivas na decisão dos eleitores.

Dentro desta análise, o grau de nivelamento entre os postulantes envolvidos na mesma competição eleitoral e a tentativa de afastar as interferências do poder político e económico na formação da decisão política dos eleitores, são os grandes desafios do princípio da igualdade eleitoral cuja observância, conforme veremos adiante, representa a maior das preocupações no quadro em que se encontram as democracias contemporâneas.¹⁴²

§ 2.3.2. A Igualdade Eleitoral

I. No período em que se começou a pensar na regulação jurídica das eleições - ainda no início do constitucionalismo liberal - as principais preocupações em matéria eleitoral concentravam-se na necessidade de garantia de liberdade aos eleitores e aos candidatos no decorrer da campanha política. Em meio a um ambiente de predomínio dos ideais liberais, cujo exercício do sufrágio atendia a critérios censitários, culturais e de gênero, restringindo o corpo eleitoral a uma parcela mínima da sociedade, a igualdade não figurava no centro das atenções daqueles que defendiam as eleições como método de legitimação do poder estatal.

Critérios de Fundamentação e Aplicação das Regras Eleitorais. *Estudos Eleitorais*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, v. 6, n. 3, set/dez 2011, p. 118.

¹⁴² Como vemos, a exigência de igualdade por todos os ângulos do jogo democrático é vista como necessidade elementar para lisura das eleições. Nesta linha, a garantia de um ambiente eleitoral que contemple a igualdade eleitoral na integração entre eleitores e eleitos é acertadamente destacado por Mônica Herman Salem Caggiano, *in verbis*: “É de se notar que, em ambientes democráticos, pautados na expectativa do atingimento de graus máximos de participação e oposição, o processo eleitoral alcança sua legitimidade na medida em que espelha com perfeição as expectativas da comunidade social chamada a se pronunciar e da multifária variedade de grupos sociais que compõem. Isto, em última análise, implica que a operação eleitoral somente poderá ter o seu coroamento com êxito se contemplar, no resultado final, uma adequada integração entre o corpo eleitoral (representados/governados) e os candidatos vitoriosos (representantes/governantes). Cfr. CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Legalidade, Legitimidade e Corrupção em Campanhas Eleitorais*. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Editora Malheiros, v. 7, 1994, p. 131.

Nesta fase embrionária, as legislações eleitorais praticamente só regulavam detalhes básicos que se resumiam ao alistamento e aos atos conclusivos das campanhas eleitorais. Sobre esse aspeto, MIGUEL GALVÃO TELLES¹⁴³ relata que a campanha eleitoral, como toda a propaganda política e a própria constituição e funcionamento das associações de fins políticos, ficavam apenas sujeitas às regras gerais que regulavam as liberdades de convicção, de expressão, de reunião e de associação.

Aos olhos dos legisladores liberais, a principal ameaça à competição eleitoral residia não na desigualdade de condições entre eleitores ou candidatos, mas na intervenção do Poder Público como limitador da liberdade na transmissão das suas mensagens aos eleitores. Isso porque a livre e irrestrita atuação dos candidatos era considerada o elemento fundamental para garantia da autenticidade das eleições, visto que, naquele momento, a conquista do voto dependia muito mais das influências pessoais, ou das redes de interesses da alta sociedade, do que propriamente da propaganda eleitoral aberta, produzida pela imprensa. Tal fato acabava por fazer com que a paridade de atuação entre os candidatos e, conseqüentemente, a possibilidade de manipularem a formação da decisão dos eleitores ainda não representassem um objeto a ser tutelado pelas legislações eleitorais da época.¹⁴⁴

Além de escasso, o tratamento da igualdade eleitoral nos primeiros textos constitucionais era voltado, quase que exclusivamente, a figura do eleitor, sem que houvessem referências diretas a equiparação entre os possíveis candidatos na competição eleitoral. Predominava, assim, a ideia de igual valor do voto sustentada por uma compreensão meramente formal do exercício igualitário do direito de sufrágio, de maneira a refletir as manifestações liberais que, embora primassem pela igualdade, somente a exigia entre os poucos cidadãos contemplados pela lei a exercerem o direito de voto.¹⁴⁵

¹⁴³ Cfr. TELLES, Miguel Galvão. *O Regime Jurídico das Campanhas Eleitorais no Direito Comparado*. Lisboa: Edições Ática, 1973, p. 34/35.

¹⁴⁴ Tendo como base este cenário, Óscar Sánchez Muñoz enfatiza que “En este contexto, es lógico que la cuestión de la igualdad de oportunidades de los candidatos en relación con las actividades de campaña - salvo precisamente en lo relativo a las garantías de la imparcialidade de los poderes públicos - no se sitúe a la cabeza de las prioridades de estudiosos y legisladores”. Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 24/25.

¹⁴⁵ Nesta fase, prevalecia a distinção histórica elaborada por Sieyès, através da qual o abade separava a sociedade em duas categorias de cidadãos. Para o autor, os cidadãos ativos eram aqueles que gozavam de características que os capacitavam para expressar livre e racionalmente suas convicções políticas. Em contraposição, os cidadãos passivos eram os que não desfrutavam de independência económica e pessoal, reunindo os pobres, os trabalhadores dependentes, os analfabetos e as mulheres. A existência dessas categorias, segundo ele, não implicava na perda da cidadania, porém apesar de todos serem considerados

II. Neste contexto, considerando que o processo de fundamentação eleitoral do Poder Político acompanha a evolução do que outrora chamamos de “democratização da representação”, a igualdade como requisito indispensável na competição eleitoral só veio a tomar corpo com os avanços da representação política e o gradativo alargamento do sufrágio universal.

Com efeito, a primeira das causas que fez despertar a necessidade de inserção da igualdade como fundamento das legislações eleitorais foi a eliminação de discriminações para o acesso a participação política, vivenciada especialmente ao longo do século XX. A tentativa de superação das exclusões para o exercício do sufrágio através do esforço para consolidação substancial da tradicional máxima “*one man, one vote*”, foi o marco inicial de compreensão da igualdade também como princípio específico do Direito Eleitoral.

Porém, a progressiva consolidação do referido princípio em matéria eleitoral não parou por aí. Com a crescente evolução dos regimes democrático-representativos, o referido debate intensificou-se, ainda mais, na ocasião em que começaram a ser levantadas as discussões sobre a efetividade dos sistemas eleitorais no que diz respeito a tentativa de garantia da igualdade na aplicação dos mesmos.

Nesta fase, a preocupação com a igualdade eleitoral ganhou contornos ainda mais significativos, de modo que os legisladores passaram a não se ater unicamente em assegurar um voto a cada cidadão sem discriminações, mas, também, a concentrar às atenções na necessidade de que cada voto viesse a produzir o mesmo efeito no resultado final do pleito eleitoral.¹⁴⁶

cidadãos, uns eram ativos e outros passivos. Cfr. RAPOSO, Vera Lúcia Carapeto. *O Poder de Eva – O Princípio da Igualdade no Âmbito dos Direitos Políticos: Problemas Suscitados pela Discriminação Positiva*. op. cit., p. 84/85.

¹⁴⁶ Ao fazer um comparativo entre a aplicação dos sistemas eleitorais adotados em França e em Espanha, tomando por base o equilíbrio entre os princípios da igualdade e da proporcionalidade, Angel J. Sánchez Navarro, além de destacar esta evolução da interpretação do princípio da igualdade no âmbito eleitoral, aponta para a necessidade de sincronização dos valores igualitários defendidos pelas constituições com a escolha dos sistemas eleitorais a serem aplicados nas eleições, de maneira a evitar que o processo eleitoral seja conduzido em contraposição ao que a Lei Maior exige. Cfr. NAVARRO, Àngel J. Sánchez. *Constitución, Igualdad y Proporcionalidad Electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 123/124..

III. No entanto, embora na atualidade tais debates ainda não estejam esgotados – pois sobrevivem ao tempo na medida em que vão se consolidando os mais diversos regimes democráticos – o princípio da igualdade no âmbito eleitoral tomou dimensões que vão além da figura do eleitor e da mera sistemática das eleições, passando a atribuir maior relevância a competição eleitoral propriamente dita, ou seja, ao modo de atuação dos candidatos (concorrentes) e a possibilidade dos mesmos intervirem negativamente na decisão dos eleitores.

A mencionada evolução experimentada pelas legislações eleitorais no decorrer de praticamente dois séculos acabou por esbarrar em problemas difundidos em razão da interferência direta do poder político e económico no jogo democrático, a qual - embora sempre figurasse como motivo de preocupação dos teóricos e defensores da democracia¹⁴⁷ - se tornou, nas últimas décadas, mais tangível e extremamente comum na grande maioria das democracias contemporâneas.

Assim, a necessidade de abstenção do Estado perante a liberdade dos candidatos - que, como dito, representava o principal objeto de proteção das primeiras legislações eleitorais - passou a requerer significativas limitações em razão das constantes influências do poder político e económico que, por seu turno, desequilibram a igualdade de condições entre os candidatos e acabam por comprometer a legitimidade do pleito.¹⁴⁸

Num cenário marcado pelas sociedades de massa, onde o fluxo de informações é rapidamente gerado por meios de comunicação com influência globalizada, os partidos políticos e candidatos são induzidos a disporem de fortunas de dinheiro para, pelo menos, concorrerem às eleições, transformando a competição eleitoral num legítimo mercado de transações comerciais¹⁴⁹. Tal realidade, como veremos mais

¹⁴⁷ A desigualdade nos recursos económicos como ameaça ao regime democrático tem origem ainda na Antiguidade. Robert A. Dahl lembra que um dos axiomas da teoria republicana clássica, por exemplo, afirmava que o poder e a propriedade tendem a coincidem-se e, portanto, para garantir ampla distribuição do poder necessário para uma república, a propriedade deve ser amplamente distribuída. Cfr DAHL, Robert A. *A Democracia e Seus Críticos*. op. cit., p. 531.

¹⁴⁸ Além de atentar para esta necessidade de limitação da liberdade dos candidatos no decorrer da campanha eleitoral, Fávila Ribeiro aponta as “pressões emanadas dos instrumentos de comunicação de massa” como um dos elementos de desequilíbrio da igualdade de condições entre os candidatos no processo eleitoral, Cfr. RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p.388. *Apud* FILHO, Carlos Neves. *Propaganda Eleitoral e o Princípio da Liberdade da Propaganda Política*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p.29.

¹⁴⁹ Ao tratar sobre as despesas eleitorais das campanhas políticas britânicas, Bob Watt destaca que os principais atores do jogo democrático, os partidos políticos, têm, em geral, comercializado as campanhas na medida em que são estimulados a concorrerem financeiramente, de maneira que há sempre um preço a ser pago pelo sucesso nas urnas. Cfr. WATT, Bob. *UK Election Law: a critical examination*. Londres: Routledge, 2006, p. 123. No mesmo sentido, Ronald Dworkin destaca a força do dinheiro como “raiz do

adiante, dá ensejo a situações de desigualdade estimuladas pela deficiência na distribuição dos recursos económicos entre os concorrentes.

Portanto, com vistas a acompanharem esse complexo de transformações impostas pelas comunidades democráticas atuais, as regulações das campanhas eleitorais têm sido constantemente sujeitas a moldarem-se à realidade contemporânea que, sob forte influência dos mencionados fatores oriundos da natureza do próprio sistema político vigente, exige maior rigidez na organização e fiscalização dos atos de campanha para garantir a igualdade necessária a livre concorrência eleitoral.

Justamente por esta razão, levando em conta um sistema democrático plural que privilegia o poder económico, podemos afirmar que a efetivação do princípio da igualdade é, hoje, o principal desafio do Direito Eleitoral, e, especificamente, o desdobramento deste como garantidor da igualdade de oportunidades entre os competidores eleitorais.¹⁵⁰

IV. Por esta linha de raciocínio, considerando que no atual modelo concorrencial de democracia as correntes políticas em competição necessitam dispor, cada vez mais, de condições equitativas de disputa em razão de interferências políticas e económicas, o Direito Eleitoral assume o papel preponderante de regular a viabilização de um ambiente de igualdade de oportunidades para o acesso ao poder. Contudo, o que podemos entender por uma competição eleitoral igualitária? No que essencialmente consiste a igualdade de oportunidades como princípio específico do Direito Eleitoral contemporâneo?

As primeiras indagações a serem esclarecidas pelo presente trabalho são determinantes para sedimentação do tema em desenvolvimento. Antes de tratar diretamente sobre as implicações eleitorais do Poder e o uso abusivo do mesmo como agente nocivo ao jogo democrático – o que será feito no próximo capítulo - é necessário

problema” da desigualdade na democracia americana, afirmando que, estatisticamente, os candidatos que mais gastam na campanha eleitoral são os que quase sempre vencem o pleito. Cfr. DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana - A Teoria e a Prática da Igualdade*. op. cit., p. 493.

¹⁵⁰ O princípio da igualdade de oportunidades na competição eleitoral tem, inclusive, sido julgado, por organizações internacionais, como crucial nos processos de democratização de antigos sistemas ditatórias. A expansão do referido princípio fez com que o Direito Eleitoral deixasse de ser visto como um conjunto de garantias puramente formais para dar passo a uma concepção de garantia material de justiça, lealdade e limpeza da competição eleitoral, remontando ao vocábulo anglo-saxónico do “*fair and fairness*”. Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 30.

elucidar alguns pontos específicos para melhor compreender o que podemos considerar como “exigências contemporâneas da igualdade a nível eleitoral”.

Ao analisarmos a atual efetivação do princípio da igualdade em domínios estritamente eleitorais, verificamos que a criação de um ambiente que propicie eleições igualitárias vai além da garantia individual do direito de sufrágio aos eleitores, dando ênfase a igualdade de oportunidades entre os concorrentes na campanha política. Isso porque a vulnerabilidade da democracia às influências externas põe em risco o essencial equilíbrio entre os candidatos, fazendo com que as eleições sejam constantemente marcadas por privilégios que dão margem a desigualdades entre os mesmos.

Por assim ser, o legislador eleitoral contemporâneo se vê no dever de, no mínimo, restringir as possibilidades dos candidatos e partidos políticos se investirem em posições de domínio económico ou político de maneira a interferirem decisivamente no processo de formação da decisão dos eleitores.

Como sabemos, a formação da opinião política do eleitor depende do grau de interferência e do nível de conhecimento dos mesmos para com os candidatos, o que necessariamente exige condições equitativas entre os concorrentes de maneira a tentar fornecê-los idênticas oportunidades de, através dos meios legais, influenciarem na formação da decisão dos eleitores.

Esse desequilíbrio de condições vai de encontro às bases elementares que fundamentam o próprio regime democrático. Por este motivo, GIANFRANCO PASQUINO¹⁵¹ alega que a equidade das campanhas eleitorais é o centro das preocupações dos estudos sobre a democracia e, no quadro atual, a quantidade de dinheiro gasto pelos candidatos/partidos e as modalidades de acesso à propaganda são “fenómenos” capazes de transformar as eleições em lutas desiguais, produzindo, assim, distorções no resultado final.

Diante desta situação, a criação de um ambiente propício a um processo eleitoral que corresponda, de fato, a uma competição efetivamente justa e democrática passa pela regulamentação adequada desses “fenómenos” que, por seu turno, deve apontar para um duelo eleitoral limpo, com igualdade de armas e composto por regras aplicáveis a todos

¹⁵¹ Como exemplo prático, o Autor aponta as eleições presidenciais brasileiras de 1989, em que o candidato Fernando Collor de Mello “foi inteiramente patrocinado pela poderosa cadeia televisiva Rede Globo”. Cfr. PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. op. cit., p. 119.

os concorrentes por igual, de modo a afastar possíveis desvantagens e produzir o equilíbrio necessário entre os candidatos.

Portanto, uma competição eleitoral que seja verdadeiramente igualitária pressupõe um ambiente de chances equitativas entre os concorrentes, ou seja, exige que os partidos e candidatos em confronto gozem, a princípio, das mesmas possibilidades no processo de formação da vontade política do cidadão. Tal exigência é justificada pelo princípio da igualdade de oportunidades que, por seu turno, deve figurar na base fundamental da regulação do acesso aos cargos públicos eletivos.

Com base nesse contexto, ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ¹⁵² considera que o núcleo do princípio da igualdade de oportunidades reside na ideia de que toda competição através da qual se visa alcançar um bem, seja ele económico, social ou político, deve estabelecer uma diferenciação entre determinados fatores conectados à natureza do referido bem, cujo conjunto de normas que regulamentam a competição deve levá-los em consideração.

Nesta linha, o autor classifica tais fatores em relevantes e irrelevantes sob a justificativa de que enquanto os primeiros devem ser necessariamente considerados para a atribuição do bem, os demais merecem ser afastados em razão do seu carácter nocivo para os fins de igualdade pretendidos no pleito. Tratam-se, em essência, de formas legítimas e ilegítimas de influências diretas à igualdade em qualquer modelo de competição.

Perante esta classificação, ao tomar como exemplo a competição eleitoral no atual modelo concorrencial de democracia, o autor sugere, a título exemplificativo, que os fatores relevantes para obtenção do apoio do eleitorado poderiam basicamente consistir na força de convicção das propostas/programas políticos, na capacidade de conectá-los com os anseios da comunidade social ou, por exemplo, nos atributos particulares dos candidatos e partidos em disputa.

Já em relação aos fatores considerados irrelevantes, o autor, apesar de admitir outros exemplos, procura destacar os recursos económicos despendidos por cada partido/candidato e a capacidade de aproveitar os privilégios do poder em benefício próprio.

¹⁵² Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 13/14.

Desse modo, tendo por base essa diferenciação, os referidos fatores irrelevantes são aqueles que devem figurar como alvos de atuação do Direito Eleitoral que, por sua natureza, age na tentativa de neutralizar (ou inibir) as possíveis situações de desigualdades fáticas deflagradas entre os que postulam cargos eletivos.

O princípio da igualdade de oportunidades, nesta configuração, surge como diretriz que estimula os ordenamentos jurídicos a afastarem os fatores considerados irrelevantes e, assim, possibilitar a visibilidade equitativa do eleitorado perante as alternativas políticas em disputa.

V. Ao mesmo tempo, verificamos que tais fatores considerados pelo autor como irrelevantes são nítidas manifestações do que já havíamos apontado como interferências do poder econômico e político no jogo democrático. Ou seja, os valores a serem despendidos durante a campanha e a possibilidade de uso do poder em benefício próprio são, hoje, as principais causas de desequilíbrio das competições eleitorais por atingirem diretamente aquilo que JORGE MIRANDA¹⁵³ classifica por “domínios mais sensíveis das campanhas eleitorais”, os quais correspondem aos meios de comunicação e ao financiamento de campanha.

É justamente por meio desses domínios que se justifica, cada vez mais, a necessidade de incidência do princípio da igualdade de oportunidades na esfera eleitoral. O modo pelo qual o fluxo de informações é distribuído no decorrer das campanhas e a forma de financiamento destas, além de exigirem uma garantia de igualdade (e, com ela, a imparcialidade das entidades públicas), demandam, também, o problema da independência do regime democrático frente a força de poderes externos.

Nesse contexto, podemos dizer que a igualdade de oportunidades surge como elemento material do princípio da igualdade eleitoral uma vez que, nos moldes acima delimitados, visa atingir situações que a mera intenção de não discriminação - derivada da igualdade formal - não é suficiente para proporcionar, por si só, uma competição efetivamente justa e igualitária.¹⁵⁴

¹⁵³ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. op. cit., p.178/179.

¹⁵⁴ Isso significa dizer, conforme aponta Emerson Garcia, que “a igualdade na escolha dos representantes deve encontrar ressonância para aqueles que pretendem ascender ao poder; e, neste particular, a igualdade somente restará assegurada com a instituição de mecanismos que possam coartar a liberdade que tende a

Dessa maneira, justamente por atingir tais domínios e, por isso, necessitar atribuir um caráter material à igualdade no duelo eleitoral, o referido princípio se tornou a justificação maior para o estabelecimento, na maioria dos países democráticos, de regimes jurídicos que disciplinem exclusivamente as campanhas eleitorais.

Por esta razão, a exigência de neutralidade das autoridades públicas, o equilíbrio dos espaços das propagandas produzidas pelos meios de comunicação e a preocupação com a forma de financiamento das campanhas, tornaram-se os principais objetos das legislações eleitorais, significando uma nítida demonstração daquilo que MIGUEL GALVÃO TELLES¹⁵⁵ considera por ser a intenção de impedir a preponderância excessiva dos candidatos ou dos grupos mais poderosos economicamente.

VI. Dentro desta perspectiva, é necessário mencionar que o princípio da igualdade de oportunidades não tem como norte a abstenção total da influência do poder político e económico no processo eletivo. Se assim fosse, estaríamos a tratar sobre um princípio completamente utópico, uma vez que a existência dos referidos poderes, bem como a possibilidade de serem usufruídos no decorrer das campanhas políticas, é característica própria da natureza do sistema democrático contemporâneo. Não há, por exemplo, como informar e mobilizar toda uma comunidade política - alcançando cidadão por cidadão - sem que sejam despendidos recursos económicos dos candidatos ou erguidos esforços do governo para a viabilização de uma eficiente e bem informada campanha eleitoral.

O que, na realidade, o referido princípio pretende coibir é o uso excessivo dos referidos poderes ao ponto de interferirem no necessário equilíbrio entre as correntes políticas em disputa. A ideia não é combater o uso comum de um ou outro poder, mas impedir a utilização destes para fins diversos do que a lei prevê. Ou seja, o verdadeiro propósito da garantia de igualdade de oportunidades no certame eleitoral é inibir o uso abusivo dos poderes (político e económico) com vistas a evitar o comprometimento do equilíbrio essencial para a legitimidade das eleições.

A título exemplificativo, concordemos que todo e qualquer processo eleitoral é, por natureza, um concurso e, como tal, requer que todos os seus concorrentes se

subjugá-la". Cfr. GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições – Meios de Coibição*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 20.

¹⁵⁵ Cfr. TELLES, Miguel Galvão. *O Regime Jurídico das Campanhas Eleitorais no Direito Comparado*. op. cit., p. 36/38.

enfrentem com “armas similares”. Porém, no momento em que um desses concorrentes resolve burlar a regra da igualdade, agindo de maneira excessiva ao que a lei exige, tem-se a quebra da igualdade de condições entre os competidores, caracterizando o comprometimento da legitimidade do pleito.¹⁵⁶

Dessa forma, a ascensão ilegítima de um ou mais candidatos à uma posição de domínio ou vantagem em relação aos demais, por si só, já caracteriza o aproveitamento indevido do poder em detrimento da competição eleitoral. Pois, uma coisa é o candidato se utilizar de recursos económicos e políticos que lhes são próprios dentro dos limites estabelecidos por lei; outra é emprega-los de forma abusiva com o intuito de buscar vantagem ilícita frente os demais concorrentes.

Nesse sentido, EMERSON GARCIA¹⁵⁷ alega que, na competição eleitoral em específico, o ato abusivo será identificado sempre que alguém, ao exercer seu direito, prejudicar o direito de igualdade de todos os participantes do pleito, afetando, assim, seu regular desenvolvimento e a imperiosa correlação que deve existir entre a vontade popular e o resultado das urnas.

Portanto, podemos concluir que o ponto de identificação da quebra da igualdade necessária às eleições reside na flagrante configuração do ato abusivo entre os candidatos, isto é, a violação ao princípio da igualdade de oportunidades no processo eleitoral é medida pelo exercício abusivo de direitos relativos à atuação dos referidos candidatos no decorrer da campanha eleitoral.

VII. Destarte, partindo da constatação de que as democracias contemporâneas carecem, cada vez mais, de eleições que proporcionem iguais oportunidades de atuação a todos os postulantes - de maneira que vença aquele que efetivamente merecer a preferência do corpo eleitoral sem interferências externas - a análise e o combate do abuso de poder como causa maior da quebra da igualdade essencial a dinâmica eleitoral é, pelas razões acima delimitadas, o principal alvo de ação do Direito Eleitoral na atualidade.

¹⁵⁶ Nesse mesmo sentido, José Antônio Fichtner equipara o processo eleitoral a um concurso, e correlaciona o sucesso deste a necessidade do embate com armas similares entre os concorrentes, de maneira que a quebra da igualdade se dá no momento em que um dos concorrentes se utiliza de instrumento proibido aos demais. Cfr. FICHTNER, José Antônio. *Impugnação de Mandato Eletivo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1998, p. 119.

¹⁵⁷ Cfr. GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições – Meios de Coibição*. op. cit., p. 22.

Neste ponto, FÁVILA RIBEIRO¹⁵⁸ aponta que o Direito Eleitoral tem de demonstrar a sua eficiência pelos resultados que possa obter na frenação de qualquer abuso de poder, seja este proveniente de agentes públicos ou cometido por instâncias privadas. Para o autor, é propriamente o poder, no exercício expansivo de suas dominações corrosivas, que precisa ser flagrado e contido.

Isto significa dizer que diante do risco de agigantamento da prática do poder em detrimento dos valores democráticos, a igualdade entre os concorrentes se traduz numa necessidade básica dos ordenamentos jurídicos para afastar o abuso e oferecer legitimidade ao pleito eleitoral. Somente através de normas jurídicas que estipulem os limites objetivos da conduta dos candidatos e partidos, é que se criam os mecanismos de proteção e diminuição da incidência do abuso de poder.¹⁵⁹

Diante disso, antes de tratarmos sobre os esforços jurídico-eleitorais necessários para reposição da igualdade perante qualquer tipo de manifestação de poder (especialmente a económica), é imprescindível compreendermos a noção geral de abuso de poder e entendermos até que ponto as interferências abusivas de fatores externos são nocivas a igualdade e a lisura do pleito eleitoral.

A análise destas questões será minuciosamente desenvolvida no próximo capítulo onde procuraremos, sobretudo, apresentar a prática do abuso como elo de ligação da relação entre o Poder e o Direito, de maneira a ser considerada elemento justificador de variadas transformações de ordem jurídica, política e social.

¹⁵⁸ Cfr. RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. op. cit., p. 27. E continua: “É esse o rumo que orienta o Direito Eleitoral, necessitando cada vez mais das contribuições fornecidas pelos mais variados setores especializados”.

¹⁵⁹ Cfr. PEREIRA, Erick Wilson. *Controle Jurisdicional do Abuso de Poder no Processo Eleitoral*. São Paulo: LTr, 2004, p. 66.

CAPÍTULO III – O ABUSO DE PODER E SUAS IMPLICAÇÕES ELEITORAIS

§ 3. 1. O Conceito de Abuso Sob a Ótica do Direito

I. Compreender a noção geral de abuso é tarefa que vai além dos preceitos normativos e dos contornos positivos do direito. A moderação no exercício de qualquer ato da vida humana é, sobretudo, uma virtude moral e ética. Isso porque o homem, com o intuito de evitar sujeitar-se a uma censura social e até psíquica, já carrega em si a ideia de manter certa moderação no exercício de seus próprios atos.

Nesta condição, o direito, como elemento concretizador de limites resultantes do convívio social, vem a reforçar padrões normativos autônomos (como aqueles derivados das escolhas morais individuais) através do poder coercitivo que lhe é próprio. Assim, podemos dizer que, dentre outros motivos, a lei surge com o intuito de fortalecer, ainda mais, a ideia de moderação no exercício de atos da vida humana.

A ausência dessa moderação implica na caracterização do que consideramos por ser “abuso”, termo cujo significado etimológico consiste no uso desmedido, na prática excessiva, ou, mais precisamente, na extrapolação de limites preexistentes¹⁶⁰. Porém, quando traduzido para a linguagem jurídica, o termo designa a ultrapassagem de limites estabelecidos pela lei, denotando uma conduta que excede os fins pelos quais a norma foi consagrada no ordenamento jurídico.

Tal definição tem raízes fincadas no Direito Romano, tendo sido desenvolvida através daquilo que os romanos entendiam por *aemulatio* (atos emulativos), o que correspondia - e até hoje corresponde - ao exercício de um direito sem utilidade própria, cujo intuito é, única e exclusivamente, lesar o patrimônio de terceiros.¹⁶¹

Portanto, a noção de emulação foi o despertar para o raciocínio do abuso como algo a ser juridicamente regulado. O que hoje se entende por “abuso de direito” partiu da necessidade de coibir as intenções daqueles que se utilizam dos seus direitos com o

¹⁶⁰ ABUSO *s. f.* Mau uso; uso excessivo; demando; desregramento; ultraje ao pudor; ato condenável (*Do latim abusu*). Cfr. FERNANDES, Francisco. *Dicionário Ilustrado da Língua Portuguesa*. Tomo 1. Lisboa: Editorial Verbo, 1984, p. 19.

¹⁶¹ Cfr. CORDEIRO, António Menezes. *Tratado de Direito Civil*. Tomo V. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2011, p. 249.

único escopo de prejudicar o direito alheio, revelando, assim, um propósito diverso daquilo que, por norma, havia sido previsto.

Entretanto, da noção originária à ideia contemporânea, foram travados debates jurídicos na tentativa de identificar um critério uniforme para definição do conceito de abuso de direito¹⁶². Nesta querela civilista, destacou-se, de partida, uma corrente subjetivista que, diretamente influenciada pela doutrina da emulação, defende a necessidade de comprovação de culpa para que seja caracterizado o abuso, ou seja, além da extrapolação dos limites definidos pela lei, exige-se a confirmação da intenção do agente em prejudicar um terceiro.

Ao tentar sistematizar a teoria subjetivista, PEDRO BAPTISTA MARTINS¹⁶³ revela que, por essa ótica, a caracterização do abuso de direito requer a presença concomitante de quatro indispensáveis elementos, quais sejam: a) o exercício de um direito subjetivo; b) o prejuízo a um terceiro; c) a inutilidade do ato para o agente; e d) a finalidade única do agente em causar dano a outrem. Nesses moldes, verificamos que a constatação do *animus* é condição essencial para identificação do abuso no exercício do direito, de modo que a ausência da intenção de lesar um terceiro significaria nada mais do que o exercício regular de um direito.

Em contraponto a essa concepção, surge, então, uma corrente objetivista atrelada à ideia de que haverá abuso de direito simplesmente quando forem excedidos os fins pelos quais a norma foi concebida, sem que isso tenha que necessariamente implicar na comprovação de culpa do agente. Assim, o abuso é entendido como o mero exercício anormal de um direito, identificado a partir do momento em que se deixa de atender à finalidade que justifica a criação da norma.

Para os objetivistas, não importa apurar a intenção do agente, busca-se, primordialmente, analisar se o ato excedeu ou não os limites preconizados em lei. O ato

¹⁶² Conforme enfatiza Menezes Cordeiro, por se tratar de um instituto que surgiu de diversas “manifestações periféricas para resolver problemas concretos”, muitas foram as teorias e doutrinas que surgiram no intuito de encontrar uma definição consensual para o abuso de direito. Com efeito, o autor dedica-se a esmiuçar, tendo por base critérios metodológicos internos e externos, as diversas teorias que resultam na evolução dos conceitos do referido instituto. Cfr. CORDEIRO, António Menezes. *Tratado de Direito Civil*. Tomo V. op. cit., p. 351/369. Porém, como o objetivo do nosso trabalho é apenas expor tal conteúdo de maneira introdutória ao tema central (abuso de poder), utilizaremos a tipificação básica das teorias (subjetiva e objetiva) como fio condutor para os fins pretendidos no presente trabalho.

¹⁶³ Cfr. MARTINS, Pedro Baptista. *O abuso do direito e o ato ilícito*. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1941, p. 31/32.

abusivo é um ato ilícito simplesmente por exceder os fins econômicos e sociais, a boa-fé ou os bons costumes, pelos quais o legislador se utilizou para elaboração da norma.¹⁶⁴

II. Diante desta dualidade de teorias, a corrente subjetivista, apesar de pioneira, perdeu forças devido a dificuldade que se criou para apuração da culpa, tornando-a insuficiente para reprimir o exercício abusivo do direito¹⁶⁵. Com efeito, a teoria objetiva ganhou destaque por retirar o caráter essencial da culpa para configuração do abuso, afastando, então, a exigência de intenção do agente em prejudicar um terceiro.

Assim, atualmente desponta o entendimento objetivo fundado na noção de que o abuso de direito é deflagrado na circunstância em que o titular, independente de sua intenção, descumpra o imperioso dever jurídico através da prática de atos antissociais que extrapolem os limites protegidos por este, ou os decorrentes da boa-fé e dos bons costumes.

Tal conceito, embora ainda possa despertar questionamentos doutrinários¹⁶⁶, acabou por fornecer critérios suficientes para que o abuso possa ser identificado e, conseqüentemente, coibido pelo direito. Com base nele, podemos concluir que o ato abusivo se consolida como um ato jurídico aparentemente lícito, mas que, quando levado a efeito em contrariedade a finalidade pela qual foi criado, provoca um resultado ilícito passível da reprimenda que lhe for apropriada.

¹⁶⁴ Foi a partir da ideia de “culpa social”, elaborada pelo jurista francês Josserand, que se desenvolveu o entendimento objetivista do abuso de direito como um ato que excede a finalidade social para qual existe. Em contrariedade a teoria clássica de culpa, o autor defende que todo direito tem um fim social, o que faz com que o titular que o exceda esteja a praticar um abuso de direito. Cfr. LIMA, Alvino. *Culpa e Risco*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1999, p. 214.

¹⁶⁵ Pedro Baptista Martins atribui a “falência da teoria subjetivista” à prevalência do elemento intencional ou subjetivo sobre os demais requisitos que a integram. O autor alega que se já era difícil identificar a prova do dano e confirmar a inutilidade do ato para o agente, a necessidade de comprovar a intenção exclusiva de prejudicar um terceiro tornava potencializava, ainda mais, a dificuldade de caracterização do abuso. *Ibidem*, p. 35. Nesta mesma perspectiva, Orlando Gomes, ao elaborar o Anteprojeto do Código Civil Brasileiro, destacou a fragilidade prática da doutrina subjetivista segundo a qual o abuso de direito se reduz ao exercício malicioso do direito. Tal condição, para o autor, seria “confiná-lo aos casos em que se pode comprovar a intenção de prejudicar outrem”, o que raramente ocorre uma vez que, nesses moldes, impõe-se ao juiz o dever de perscrutar a intenção de prejudicar a intenção de quem exerce o direito, para descobrir se, de fato, age maliciosamente. Cfr. GOMES, Orlando. *Código Civil: Projeto Orlando Gomes*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1985, p. 13/14.

¹⁶⁶ Independentemente do modo como o abuso de direito vem sendo interpretado pela maioria dos ordenamentos jurídicos (onde tem prevalecido a teoria objetiva), o debate acerca do seu conceito se mantém ativo, seja para fins didáticos – no que toca ao estudo do mesmo como instituto jurídico - ou, até mesmo, como objeto de discórdia. Neste ponto, Caio Mário da Silva Pereira observa que “mesmo quando se alcança uma zona de certa tranquilidade na repressão ao exercício abusivo dos direitos, ainda perdura algo *vexata* a questão do alicerce doutrinário da sua dogmática”. Cfr. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Volume I. 27ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 563.

III. Em linhas gerais, esta foi a configuração pela qual o abuso de direito foi consagrado no ordenamento jurídico português e brasileiro, ambos em formas semelhantes de positivação. O artigo 334 do vigente Código Civil Português expõe expressamente que: “*É ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa-fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito*”. Ao mesmo tempo, o Código Civil Brasileiro de 2002, logo após definir o ato ilícito no artigo 186, registra no seu 187º artigo o seguinte dispositivo: “*Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim económico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes*”.¹⁶⁷

Os referidos dispositivos parecem indicar que o abuso de direito tem a mesma natureza jurídica do ato ilícito, o que nos leva a entender que o primeiro carrega o mesmo significado do segundo. Porém, há uma contundente diferenciação entre eles que reside no modo pelo qual ambos violam o dever jurídico. Enquanto o ato ilícito ofende diretamente um dispositivo legal, revelando, assim, uma conduta que já nasce contrária à lei; o abuso representa o exercício irregular de um direito que, embora inicialmente encontre respaldo no ordenamento jurídico, acaba excedendo os limites que lhe são impostos pela norma.

Esta tentativa de enquadramento jurídico do abuso de direito, seja em forma de ato ilícito ou como instituto autônomo do direito civil, também foi objeto de debates doutrinários que se apaziguaram com o entendimento de que ambas as definições, embora guardem significativas diferenças, se encontram no plano da antijuridicidade (ilicitude), ou seja, caracterizam-se, mesmo que de maneira diversa, por resultarem de uma conduta contrária ao conteúdo do direito.¹⁶⁸

¹⁶⁷ O Código Civil Brasileiro foi diretamente influenciado pelo Português que, por seu turno, resultou do Código Civil Grego, cujo artigo 281 já indicava que: “*O exercício é proibido quando exceda manifestamente os limites postos pela boa fé, pelos bons costumes e pelo escopo social ou económico do direito*”. Cfr. CORDEIRO, Antônio Menezes. *Tratado de Direito Civil*. Tomo V. op. cit., p. 240.

¹⁶⁸ Em obra dedicada a temática do abuso de direito, Heloísa Caperna trata sobre a autonomia do referido instituto frente ao ato ilícito, de maneira a destacar que em ambos os casos atua-se fora do direito, ou seja, sem direito, visto que são ultrapassados os limites impostos pela ordem jurídica. Para a autora, tratam-se de institutos pertencentes ao plano da antijuridicidade, os quais podem resultar tanto da violação da forma como do sentido valorativo do direito, de modo que “o ato abusivo está situado no plano da ilicitude mas com o ato ilícito não se confunde, eis que diversas são as respectivas violações, tratando-se de categoria autônoma da antijuridicidade”. Cfr. CAPERNA, Heloísa. *Abuso do Direito nos Contratos de Consumo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001, p. 58/60.

Todavia, adotamos o entendimento de que embora o abuso de direito figure como uma das formas pelas quais a ilicitude se manifesta, este só pode ser equiparado ao ato ilícito em sentido amplo (*lato sensu*), categoria pela qual são abarcadas quaisquer condutas que estejam em desconformidade com o ordenamento jurídico. O mesmo não acontece quando comparado ao ato ilícito em sentido estrito (*scrito sensu*), pois este representa uma afronta direta à norma, distinguindo-se do abuso que, por sua vez, revela uma conduta aparentemente lícita mas desconforme com os fins socioeconómicos pretendidos pela norma ou com o princípio da boa-fé objetiva.

IV. Nesse contexto, tendo por base essa distinção, é possível vislumbrarmos a incidência do abuso, tal como o definimos, nos mais variados ramos do direito.

A título exemplificativo, começemos por tratar do direito tributário, onde é verificada a reprovável prática de certos entes estatais que, ao averiguarem atrasos no pagamento de tributos, realizam cobranças de multas em percentuais excessivos, num nítido flagrante de abuso no direito de tributar.

Já no direito laboral é comum serem constatados abusos por parte dos trabalhadores no exercício do direito de greve. Muitos são os casos de grevistas que, ao praticarem manifestações que extrapolam a legalidade do movimento, fogem do propósito principal de proteção e benefício de sua respetiva categoria profissional.

No campo do direito contratual não é raro encontramos outro importante exemplo: a recusa injustificada de contratação. Pois, muitas vezes, são formuladas promessas de contratações entre empresas e/ou pessoas físicas que, após preenchidos todos os requisitos exigidos, são unilateralmente rompidas sem quaisquer justificativas legais.

Há, ainda, outro exemplo que pode ser usualmente encontrado desta feita no direito ambiental. Tratam-se dos casos de indústrias que, ao utilizarem-se de licenças para funcionamento em determinadas áreas verdes, despejam dejetos e materiais poluentes em lagos, rios e oceanos, causando sérios danos ecológicos à saúde do meio ambiente.

Destarte, em meio a essa gama de exemplos que evidentemente não ficam restritos apenas as disciplinas acima citadas – encontrando guarida em praticamente todo o universo jurídico – optamos por analisar a incidência do abuso de direito no

âmbito eleitoral. Neste campo, como vimos em capítulos anteriores, o abuso é inserido na prática do poder político, alastrando-se por todo o jogo democrático, de maneira a pôr em risco a legitimidade do processo eleitoral.

Por este caminho, saímos da esfera do poder privado, através do qual o abuso é analisado a partir do confronto entre a liberdade pessoal e os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico em específico; e pousamos no âmbito do poder público, cuja incidência do abuso transborda sobre as questões que dizem respeito a legitimidade do Estado, comprometendo os valores essenciais de liberdade e igualdade no processo democrático de acesso ao poder.¹⁶⁹

Com efeito, tendo por base a luta pelo poder, donde se destacam as relações de indivíduos e grupos num duelo entre a capacidade de influenciar e de ser influenciado (ou de dominar e ser dominado), o abuso de direito figura como instrumento ilícito de manejo do poder através do qual os titulares e postulantes buscam deturpar a vontade genuína do eleitorado, tornando inautêntica a representação política e ilegítimo o processo eleitoral.

V. Essa compreensão conceitual do abuso sob a ótica do direito possui relevante importância para o entendimento do abuso no âmbito do poder. Isto porque, como vimos, o exercício abusivo do poder tem nascentes diretamente ligadas às relações privadas, de onde, posteriormente, foi projetada à esfera pública. É justamente a partir do estabelecimento de parâmetros para restrição do poder pessoal com vistas à proteção de terceiros, que se desenvolve a ideia de necessidade da relativização de direitos em razão da prática de atos abusivos.

Dentro dessa perspectiva, podemos dizer que a noção de “abuso de direito” quando aplicada no âmbito público caracteriza o que chamamos de “abuso de poder”. Trata-se, em específico, do “abuso de direito ao uso do poder”, indicando o exercício deste para além da medida legal, ou seja, com a exorbitância suficiente para deflagrar o

¹⁶⁹ Fávila Ribeiro procura dividir a compreensão do abuso de poder em duas visões distintas: a privativista e a publicista. Segundo o autor, pelo ângulo privativista há “uma correlação dialética entre o poder pessoal e a ordem jurídica”, de maneira a proteger interesses de terceiros. Já na visão publicista, tem-se o excesso no desempenho de uma competência reservada pelo poder político, ou seja, as competências públicas que devem ser exercidas dentro dos limites das leis, acabam por se estender em detrimento à norma jurídica e ao bem público. Cfr. RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. op. cit., p. 20/22.

mau uso que gera a ilicitude. Conforme ensina ANTÔNIO CARLOS MENDES¹⁷⁰, há neste termo a mesma conotação genérica de ilegalidade, seja pela violação dos pressupostos dados pela norma jurídica ou pela ofensa das finalidades apontadas pelo ordenamento positivo.

Todavia, a necessidade de estabelecimento de limites capazes de coibir os abusos que tenham como meio ou fonte o Poder Público foi resultado de uma construção doutrinária e ideológica que vem transcendendo os séculos de modo a repercutir nos nossos modelos contemporâneos de democracia. Por esta razão, a análise deste fenômeno no atual cenário político-eleitoral requer a prévia compreensão do mesmo no campo das Ideias Políticas e do Direito Constitucional.

§ 3. 2. Poder, Direito e Abuso

I. Considerando que o conceito de ato abusivo já carrega em si a conotação genérica de ilegalidade, o que pressupõe a violação de limites estabelecidos por normas jurídicas, a análise do abuso no processo de legitimação do poder (eleições) implica, antes de tudo, na compreensão da relação fundamental entre o Poder e o Direito.

Embora sejam objetos científicos distintos de estudo, é quase que intuitivo dizer que há uma correspondência inata do Direito com o Poder. Isso porque, da mesma forma que o estudo da ciência jurídica implica na análise do cumprimento de preceitos emanados do Poder; o estudo do Poder acarreta a análise dos ordenamentos pelos quais este se estrutura. De um lado, o Direito confere legitimidade ao Poder quando este se subordina às regras jurídicas em vigor. Do outro, o Poder atribui validade ao Direito para que este se torne instrumento de disciplinamento da sociedade.¹⁷¹

Trata-se de uma relação de mútua correspondência que transcende o plano teórico, pois o Direito sem o Poder, na prática, não encontra amparo suficiente para atingir os fins de organização e regulação da sociedade; ao passo que o Poder sem o Direito descamba para o arbítrio, dando margem a um regime de desigualdades e

¹⁷⁰ Cfr. MENDES, Antônio Carlos. Apontamentos sobre o abuso de poder econômico em matéria eleitoral. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. São Paulo, v. 1, nº 3, p. 25, maio de 1988.

¹⁷¹ Sobre este ponto, vale citar a simbólica frase de Georges Burdeau: “no hay sociedad sin poder y no hay poder sin posibilidad de establecer normas”. Cfr. BURDEAU, Georges. *Método de la Ciência Política*. Buenos Aires: Depalma, 1964, p. 189.

incertezas face a inexistência de regras de conduta que disciplinem as relações públicas e privadas.¹⁷²

Nesse sentido, a relação do homem com o Poder e a necessidade de serem garantidas regras que disciplinem a vida em sociedade - apesar de remontarem uma temática antiga que se difundiu entre doutrinadores das mais variadas ciências humanas - nos remete a um debate histórico que sobrevive no tempo sempre que se põe em discussão a formação e organização do Estado¹⁷³. A emblemática máxima aristotélica, posteriormente aperfeiçoada por SÃO TOMÁS DE AQUINO¹⁷⁴, que considera o ser humano um animal político e social, significou o despertar da ideia de uma “tendência natural” dos homens em viverem associados numa comunidade regida por leis que necessitam ser bem aplicadas para que se tenha um governo viável.

Desse modo, o Poder se apresenta como atributo inerente a natureza social do homem ao mesmo tempo em que a ideia de Direito aparece como um impulso natural dos homens para organização do convívio social¹⁷⁵. Desde os mais longínquos exemplos de sociedade, sempre se constatou uma espécie de “ordem social desejável”

¹⁷² Teoricamente, conforme aponta Diogo Freitas do Amaral, seria possível vislumbrar um estado de sociedade que, apesar de possuir uma autoridade social com poder diretivo, não fosse regulado pelo Direito (ou, mais precisamente, por um Direito justo). Bastaria lançarmos um olhar para um passado recente e constatar que muitos dos regimes ditatórias, totalitários e alguns impérios orientais, já assim o fizeram. Porém, as consequências foram sempre negativas, pois a incerteza quanto a legitimidade de quaisquer atos do Estado dava margem para ações arbitrárias das autoridades que, por seu turno, conduzem o poder na defesa de seus próprios interesses. Em suma, o autor conclui que o Poder desprovido do Direito “seria o reino da incerteza, da desigualdade e do arbítrio”, uma vez que as regras de conduta social, que constituem o Direito, visam precisamente criar a certeza, a confiança e a igualdade na definição, para todos, do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, do permitido e do proibido. Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma Introdução à Política*. Lisboa: Bertrand Editora, 2014, p. 45.

¹⁷³ O conceito de Poder, embora tenha sido abordado por grandes filósofos da história (ganhando maior destaque a partir do contratualismo), tornou-se, no cenário contemporâneo, objeto de reflexões de variadas disciplinas, entre elas a psicanálise, a teoria literária, a antropologia e a historiografia. João Feres Júnior e Thamy Pogrebinski consideram que as novas abordagens à questão do poder tendem a levá-lo para além dos seus objetos mais tradicionais, como o Estado, o cidadão, a violência, a coerção, a lei e a riqueza, incluindo novas temáticas que foram desenvolvidas a partir da influência do pensamento de Nietzsche, onde o poder passou a ser concebido como “saber” e vice-versa. Cfr. JÚNIOR, João Feres. POGREBINSKI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, 161.

¹⁷⁴ Conhecido por ter adaptado a obra de Aristóteles à doutrina cristã, São Tomás de Aquino acredita no homem não somente como animal político (conforme definido pelo próprio Aristóteles), mas, principalmente, como animal social que naturalmente se agrupa em comunidades, nações ou Estados, aceitando a premissa de que ninguém pode “ser rei de si próprio” e que “o poder político é necessário para governar os povos”. Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do. *História do Pensamento Político Ocidental*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 93/94.

¹⁷⁵ Ao nascer das relações humanas, o Poder só permanece vivo entre os homens enquanto estes agirem juntos, desaparecendo no momento em que eles se dispersam. Nesta linha, Hannah Arendt destaca: “O poder é sempre, como diríamos hoje, um potencial de poder, não uma entidade imutável, mensurável e confiável como a força. Enquanto a força é a qualidade natural de um indivíduo isolado, o poder passa a existir entre os homens quando eles agem juntos, e desaparece no instante em que eles se dispersam”. Cfr. ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981, p.212.

que tende a se moldar à razão direta dos valores característicos de cada população, de maneira que seria impossível pensar que o homem na vida grupal não estivesse submetido a padrões e comportamentos que lhe são impostos pela comunidade a que pertence.¹⁷⁶

Assim, esta natural submissão do indivíduo ao conjunto de padrões ditados pela sociedade sinaliza que sempre que se criou um grupo social, surgiu, involuntariamente, a necessidade de se estabelecer um Poder que, alicerçado sob uma ordem refletida na ideia de Direito, propiciasse uma organização mínima indispensável para o convívio social.

Porém, embora fosse reconhecida essa espécie de ordem que, mesmo de maneira implícita, funcionasse como sustentáculo da estrutura básica estatal, discutiu-se, por muitos e muitos séculos, a sujeição ou não da autoridade pública à lei. Apesar de encontrar posições contrárias, a tese absolutista do príncipe como figura superior à lei imperou como axioma máximo do período medieval, ajudando a manter, por muito tempo, o Poder em posição superior ao Direito.¹⁷⁷

Em suma, a prevalência da ideia de que as leis existiam para os súbditos e não para os príncipes justificou um distanciamento natural entre o Poder e o Direito, fazendo com que o exercício arbitrário das autoridades sequer chegasse a ser questionado.

III. Todavia, o estreitamento dessa relação (entre o Poder e o Direito) começou a ser estimulado pelos autores do movimento contratualista, tendo como precursor a figura de THOMAS HOBBS¹⁷⁸ que, preocupado com as possíveis consequências da guerra civil que ameaçava a estrutura estatal da Inglaterra do século XVII, apontava o ser humano como detentor natural de um “perpétuo e inquieto desejo de Poder e mais Poder, que cessa apenas com a morte”, de maneira que seria impossível a convivência pacífica entre os homens num estado de natureza (como pretendiam, naquela ocasião, os

¹⁷⁶ Cfr. DANTAS, Ivo. *Teoria do Estado Contemporâneo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, 2013, p.50.

¹⁷⁷ Como fervoroso defensor do modelo absolutista de Poder, Jean Bodin é lembrado por R.C. van Caenegem pelo seu apelo à teoria de que o príncipe não deveria ser condicionado pelas leis, uma vez que ele próprio as fazia e as anulava, não tendo, assim, que ser submetido as mesmas. Nesta mesma análise, o autor cita juristas contrários a tese de Bodin, entre eles o francês François Hotman que apontava a doutrina de Bodin conduziria “à servidão mais triste, abandonando as nações aos caprichos de qualquer tirano demente ou monstruoso”. Cfr. CAENEGEM, R.C. van. *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009, p.36/39.

¹⁷⁸ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003, p. 78.

defensores da anarquia inglesa). Para o autor, a busca constante pelo Poder é o que justificaria a necessidade do ser humano em viver num Estado de sociedade dotado de leis que fomentassem a ideia de Justiça, pois, do contrário, não haveria como se ter noções exatas do que seria o “certo” e o “errado” ou o “lícito” e o “ilícito”, transformando a convivência coletiva num constante estado de guerra.¹⁷⁹

Apesar do extremo pessimismo no que diz respeito a natureza do homem e as consequências das relações sociais na ausência do Estado, o pensamento hobbesiano foi o responsável por atentar para o fato de que o Poder, além de ser objeto inerente ao íntimo do ser humano, precisa necessariamente ser refreado para manter os indivíduos em mútuo respeito, promovendo a paz social e garantindo a segurança essencial para a organização do Estado.

Por outro lado, o autor procurou ressaltar que o estabelecimento de normas coercitivas, por si só, não era suficiente para atingir os referidos fins, indicando que o Poder precisa ser concentrado no Estado de maneira que funcione como “espada” que force os homens a cumprirem as leis. Nessa linha, acreditava ser necessário refrear o desejo individual de poder com o próprio poder, sendo este concentrado de forma exclusiva no soberano sem que lhe fossem atribuídos parâmetros para ação estatal.¹⁸⁰

Desta feita, a interdependência entre o Poder e o Direito encontrou em HOBBS a primeira manifestação doutrinária que, embora abraçada à defesa ao absolutismo, representasse a consolidação da ideia de que as condições comuns à natureza humana, para se adequarem a um efetivo convívio social, devem ser necessariamente ajustadas para o âmbito do Estado.

¹⁷⁹ O ponto-chave para a compreensão da relação entre o Poder e o Direito pela ótica de Hobbes reside na ideia de que a lei é uma espécie de refreamento necessário para que o Poder possa atingir os fins de promoção da paz social. A lei só tem sentido quando endossada por um Poder capaz de fazê-la ser cumprida. Sobre esse ponto, Jonathan Wolff esclarece que: “O argumento a esse respeito apresentado por Hobbes é que a injustiça consiste na violação de uma lei, mas, para que a lei exista, é necessário que alguém a faça, um poder comum, capaz de a fazer cumprir. No estado de natureza não existe qualquer poder comum e, portanto, não há lei, e, logo, não poderá haver violação da lei. Por conseguinte, não há injustiça...”. WOLFF, Jonathan. *Introdução à Filosofia Política*. Lisboa: Gradiva, 2004, p. 26.

¹⁸⁰ Hobbes defende o absolutismo sob a justificativa de que o estado de natureza não oferece nenhum referencial político que venha a pôr limites nas relações entre os homens. Por isso, o autor acredita que a existência de um poder central ilimitado representa o elemento que propicia a união dos interesses dos homens em torno do bem comum consubstanciado na sociedade política.

Seguindo essa linha de raciocínio, mas dando contornos diferentes à temática do Poder e do Direito, JOHN LOCKE¹⁸¹ acreditava que o grande objetivo da união dos homens em comunidade, subordinando-os às diretrizes de um governo, era a “preservação da propriedade”, sem que isso significasse que a ausência de uma organização estatal (estado de natureza) resultaria necessariamente num estado de guerra.

Ao partir de uma análise mais otimista e sistemática, o autor alega que o homem busca naturalmente a proteção da sua própria vida e patrimônio, o que o faz procurar se organizar em sociedades políticas que necessitam ser reguladas por leis, cuja função principal é conter os possíveis arbítrios do governo.

Em sendo assim, no lugar de apenas preocupar-se com o estabelecimento de um Poder concentrado que fosse refreado por leis, mas, ao mesmo tempo, operasse como propulsor do cumprimento das mesmas (conforme ponderava HOBBS); LOCKE visualizou a necessidade de evitar o arbítrio daqueles que detinham o controle do governo propondo uma divisão do Estado em esferas distintas de Poder, onde o Legislativo assumisse o caráter de órgão representativo com o papel preponderante de editar leis em conformidade com os anseios dos representados.¹⁸²

Neste contexto, a contribuição de LOCKE no debate sobre a correlação do Poder com o Direito (ou vice-versa) vai além da constatação de uma natural necessidade humana de constituir um Estado, tendo o mesmo introduzido a ideia de limitação do Poder por intermédio de leis investidas de um valor supremo que confere superioridade do Legislativo frente aos demais poderes. O autor põe a lei no topo do Estado de forma que sua violação por parte dos governantes signifique o exercício do Poder para além do Direito, o que, na sua ótica, deflagraria um governo tirânico que visa o interesse próprio dos governantes em detrimento do bem público.¹⁸³

¹⁸¹ “O grande e principal objetivo da união dos homens em comunidade, colocando-se sob governo, é a preservação da propriedade. Para este objetivo muitas condições falta no estado de natureza”. Cfr. LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo: IBRASA, 1963, p.77.

¹⁸² Ao falar sobre o que acertadamente classifica por “congénita propensão do poder ao abuso”, Fávila Ribeiro destaca o papel da doutrina de John Locke no despertar da necessidade de contenção dos abusos emanados do Poder: “dedicou-se o autor em guarnecer o poder para obstar o cometimento de abusos, instaurando o primado da legalidade, tendo a lei, oriunda da representação popular, como instrumento idóneo para submeter a liberdade individual por trazer como condição de sua legitimidade o consentimento popular...”. Cfr. RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*, op. cit., p. 10.

¹⁸³ Neste ponto, R.C. van Caenegem ressalta que Locke acreditava que mesmo após a transferência contratual de poder do povo para o monarca, as partes contratantes conservavam direitos e liberdades individuais. Daí a sua tese de que “a autoridade suprema ou legislativa não pode assumir um direito de

Com isso, nos importa observar que o pensamento de LOCKE buscou analisar de maneira prioritária os mecanismos de controle ao manejo de poder por parte do Estado, numa clara referência a ameaça do abuso na relação de interdependência entre o Poder e o Direito. Ao despertar a ideia de descentralização do poder norteadas pelo princípio da legalidade, o autor lança as bases do liberalismo através da crítica ao modelo absolutista de Poder, elaborando, assim, a primeira das referências à necessidade de combate ao abuso no desempenho da atividade estatal.

IV. O enlace definitivo da relação entre o Poder e o Direito, como se sabe, só veio a ganhar contornos decisivos por meio do legado de MONTESQUIEU. Ao fundar o alicerce do Estado de Direito concentrado na formulação da Teoria da Separação de Poderes, apontou como justificativa maior para a necessidade de contenção do Poder a inevitabilidade do cometimento de abusos por parte dos governantes.

Na visão do autor, subsiste uma “experiência eterna de que todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar do mesmo, e assim irá seguindo, até que encontre algum limite”¹⁸⁴. Ou seja, não há como fugir da constatação de que o ser humano é, por natureza, suscetível às seduções do poder, e, por este motivo, é necessário que o próprio poder seja distribuído por vários centros na tentativa de diminuir as chances de abuso no desenvolver do seu exercício.

Por esta ótica, na intenção de coibir as práticas abusivas do Poder e, assim, proteger a garantia de direitos fundamentais, MONTESQUIEU idealizou um esquema defensivo capaz de enfrentar os previsíveis excessos daqueles que se apoderam do Estado. É a partir desta linha de raciocínio que articula a ideia de que só o poder é capaz de conter o próprio poder, inculcando no documento constitucional a função principal de promover limitações por meio de um modelo desconcentrado de competências, apto a afastar a propensão ao abuso.¹⁸⁵

governar através de decretos arbitrários extemporâneos, estando antes obrigada a fazer justiça e decidir acerca dos direitos dos súditos mediante leis previamente promulgadas e por meio de autoridades judiciais conhecidas”. Cfr. CAENEGEM, R.C. van. *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*, op. cit., p. 39.

¹⁸⁴ Cfr. MONTESQUIEU, Barão de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000, p.166.

¹⁸⁵ E assim assevera: “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas o poder refreie o poder. Uma Constituição poderá ser feita de tal forma, que ninguém seja constrangido a praticar coisas que a lei não o obrigue, e a não praticar aquelas que a lei lhe permite”. *Ibidem*, p166/167.

Com efeito, a ideia de separação de poderes foi a solução encontrada para fazer com que as próprias leis decretadas pelos governantes também os vinculassem enquanto estivessem em vigor, rebaixando-os, assim, às obrigações delas provenientes. A partir de então, consolidou-se o ideal de que nenhum Estado poderia ser constituído sem que os titulares do Poder sofressem o mínimo de limitação pelo Direito.¹⁸⁶

Diante disso, não seria nem um pouco absurdo dizer que foi através de *O Espírito das Leis* que se firmou a inserção definitiva do abuso como alvo principal na relação entre o Direito e o Poder. As lições enveredadas por MONTESQUIEU lançaram a premissa da necessidade de combate ao abuso de poder como condição essencial para criação de um Estado capaz de garantir direitos e liberdades individuais. Isto foi manifestamente comprovado no decorrer de todo o movimento constitucional uma vez que foram consagradas, nos seus respetivos textos magnos, as diretrizes principais da separação de poderes como justificativa de refreamento das arbitrariedades dos titulares do Poder.

V. Entretanto, importante se faz ressaltar que não foi exclusivamente a favor do primado do Direito (endossado pela teoria clássica da separação dos poderes) que se robusteceram os argumentos doutrinários em prol da limitação do Poder e eliminação dos abusos. No desenvolver das ideias políticas, houve quem defendesse a possibilidade do governante, em algumas situações, não levar em consideração dispositivos legais que fossem contrários aos anseios do povo. Essa foi a tese defendida por JEAN JAQUES ROUSSEAU que, radicalmente fiel à ideia do povo como titular absoluto da soberania, considerava a lei uma ordem diretamente subordinada à “vontade geral”¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Ao tratar especificamente sobre a divisão de poder e os partidos políticos, Jorge Miranda lembra que, no contexto contemporâneo, sempre que se aborda um tema como a separação de poderes é natural nos depararmos com dois postulados de base, os quais necessitam ser constantemente reiterados. O primeiro deles diz respeito a premissa de que nenhum Estado existe sem um mínimo de limitação do poder pelo Direito, ou seja, será sempre o Direito a força que constitui e legitima o poder estatal, fazendo com que a própria lei decretada pelos governantes também os obrigue enquanto estiver em vigor. Já o segundo postulado implica na constatação de que a limitação material para garantia de direitos fundamentais “é inseparável da divisão de poder, pois contra o poder só o poder”. Nesta linha, o autor acrescenta que “Montesquieu continua atual; só existe liberdade onde o poder aparece distribuído por vários centros ou sujeitos”. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Divisão de Poder e Partidos Políticos*. “*Separata da Revista de Direito da Universidade de Lisboa*”, vol. LI, nº 1 e 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 25.

¹⁸⁷ Rousseau não entendia ser a “vontade geral” uma necessária submissão do povo a um terceiro, mas, na realidade, uma espécie de norte (decidido pela maioria) que resultava de um pacto de união entre iguais, onde cada cidadão renunciava seus próprios interesses em favor da coletividade. Lênio Streck e Bolzan de Moraes destacam que, nos moldes idealizados por Rousseau, a soberania sai das mãos do monarca e sua titularidade é consubstanciada no povo, cuja limitação é o conteúdo do contrato originário do Estado.

Embora considerasse o Direito como o resultado de um contrato que estabelecesse racionalidade ao Poder do soberano, o autor creditava à vontade geral o papel de motor propulsor do corpo social, cuja preponderância seria necessária para que as leis fossem efetivamente respeitadas.

Por assim ser, na visão rousseauiana, o povo é o protagonista na estrutura do Estado, assumindo, ao mesmo tempo, as funções ativa e passiva, isto é, elaborando e obedecendo as leis que fossem postas em vigor. O filósofo suíço acreditava haver nesta relação uma conjunção perfeita entre a liberdade e a obediência, de maneira que obedecer a lei elaborada por si próprio seria um ato de liberdade do indivíduo, significando “uma submissão à deliberação de si e de cada cidadão como partes do Poder soberano”¹⁸⁸.

Dessa forma, ROUSSEAU remontou a antiga imagem do Estado como ente que se encontra acima do Direito, adaptando-a num modelo fielmente ligado à imagem da soberania concentrada no povo, onde a decisão da maioria prevalece sobre qualquer outro aspeto. Nesta condição, o Poder é norteado pela vontade geral e o seu titular se vê autorizado a agir em desconformidade com normas que, porventura, não refletirem o desejo e as convicções do povo.¹⁸⁹

Partindo desta premissa, os possíveis arbítrios e excessos advindos do Poder são vistos por ROUSSEAU como práticas que tem como parâmetro a posição da maioria, ou seja, tem seu refreamento ditado pela chamada vontade geral, o que acaba por vincular a efetividade do Direito à satisfação da mesma.¹⁹⁰

Porém, os autores asseveram que, na visão rousseauiana, o Poder soberano deve ser exercido como a ação do povo dita pela vontade geral (da maioria), cuja expressão é a lei. Cfr. MORAIS, José Luís Bolzan de. STRECK, Lênio Luiz. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 8ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, p. 38.

¹⁸⁸ NASCIMENTO, Milton Meira do. “Rousseau: da Servidão à Liberdade”. In: WEFFORT, Francisco Correa (org). *Os Clássicos da Política*. Volume 1. São Paulo: Editora Àtica, 2006, p.196.

¹⁸⁹ Nas palavras de Rousseau, para dar melhor forma à coisa pública deve ser considerada, em primeiro plano, a relação do todo com o todo, ou seja, do soberano com o Estado. Com base nisso, o autor destaca que “As leis que regulam essa relação recebem o nome de leis políticas e chamam-se também leis fundamentais, não sem alguma razão no caso de serem sábias, pois, se existe em cada Estado somente uma boa maneira de ordená-lo, o povo que a encontrou deve conservá-la; mas se a ordem estabelecida é má, por que se tomariam por fundamentais leis que a impedem de ser boa? Aliás, seja qual for a situação, o povo é sempre soberano para mudar suas leis, mesmo as melhores, pois, se for de seu agrado fazer o mal a si mesmo, quem terá o direito de impedi-lo?”. Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*, op. cit., p. 143.

¹⁹⁰ Ao vislumbrar um pacto onde a maioria sempre dita as regras sociais, Rousseau questiona-se acerca da posição da minoria que, mesmo não consentindo com leis aprovadas pela maioria, deve obedecê-las para que possa ser considerada livre, *in verbis*: “O cidadão consente a todas as leis, mesmo aquelas que são aprovadas sem seu apoio, inclusive aquelas que o punem quando ele ousa infringi-las. A vontade

Neste ponto, apesar de apresentar aspetos distintos no que diz respeito a aplicação das normas no exercício do Poder, tem-se, através de ROUSSEAU, o reforço ideológico decisivo para a construção do que hoje entendemos por Estado Democrático de Direito. Se de um lado MONTESQUIEU incentiva a supremacia da lei e a divisão do poder, ROUSSEAU, por sua vez, contribui para democracia com a noção de vontade geral, vindo a despertar, posteriormente, a ideia de Soberania Popular, pedra-de-toque das democracias modernas.

A partir da reflexão filosófica e política desses autores é que se desenvolvem os principais temas que dão base de sustentação ao nosso modelo atual de democracia. Tem-se, assim, o início da linha de desenvolvimento das ideias que, no futuro, fazem germinar o Estado Democrático de Direito. É através do legado doutrinário de ambos os autores que a problemática das implicações do Poder como interferência à garantia da liberdade e da igualdade encontra o componente teórico necessário para ação dos revolucionários da época.

VI. Portanto, conforme observamos, a efetiva ligação do Poder com o Direito tem como génese o Estado de Direito, e este, por seu turno, tem sua realização justificada na adequação da ordem jurídica às injunções do Poder. O elemento constitucional surge aí como pacto social e político com pretensão normativa de reger o comportamento do Poder Público - e das instituições do Estado - de maneira a afastar os abusos e garantir direitos fundamentais aos cidadãos.

Ergue-se, nesta fase, as diretrizes estruturais do Estado Liberal que, como vimos, destacou-se pelo combate radical às formas de intervenção do Estado na esfera individual do cidadão (*laissez-faire*). Buscava-se alimentar a ideia de imposição da razão social à ética do Príncipe. Dentro desta perspetiva, a diminuição de competências daqueles que exerciam o Poder era vista como principal solução para eliminação das arbitrariedades fomentadas pelo absolutismo. Logo, o aparelho estatal foi reduzido à uma condição mínima de intervenção, gerando, assim, uma nítida separação entre o poder estatal e o conjunto social.

constante de todos os membros do Estado é a vontade geral; por meio dela é que se tornam cidadãos e livres. Quando uma lei é proposta na assembleia do povo, o que se pergunta não é precisamente se eles aprovam a proposição ou se a rejeitam, mas se está ou não de acordo com a vontade geral, que é deles. *Ibidem*, p. 143.

Com efeito, a doutrina liberal revelava aquilo que NORBERTO BOBBIO¹⁹¹ classifica por “estado de direito em sentido forte”, do qual são partes integrantes todos os mecanismos que impedem ou obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder, desencorajando os abusos e excessos que eventualmente possam ocorrer. Por esse caminho, implantou-se a ideologia pela qual o controle do Poder e a limitação das tarefas do governo são as principais linhas de caracterização do Estado. Quanto mais restrito fosse o âmbito de atuação do Estado, mais fácil seria controlar os abusos oriundos do Poder.

Nesse sentido, acreditou-se atingir um nível de limitação do poder que aniquilasse por completo a incidência de abusos. O conteúdo e o caráter rígido dos primeiros textos constitucionais são provas concretas desta cautela dos liberais na definição de atribuições do governo. PAULO BONAVIDES¹⁹² relata que a rigidez das constituições traduzia um sentimento de profunda e inevitável desconfiança contra o Poder que se justificou pela clássica doutrina do liberalismo de valorização de uma sociedade individualista e burguesa. Este modelo constitucional não só racionalizou como também institucionalizou a filosofia de antagonismo ao poder e ao Estado, representando uma sociedade através da qual a Constituição conseguia despolitizar quase que por inteiro.

Essa ideologia constitucional-liberal é reflexo da força dos interesses da classe burguesa no campo político. Durante todo o período absolutista, por razões económicas, a burguesia costumava silenciar frente aos abusos e arbitrariedades do Estado, porém, no desencadear do período revolucionário, os supostos benefícios fiscais já não satisfaziam os interesses da classe, o que a fez tomar para si o poder político, legitimando-o como poder “legal-racional”¹⁹³ cuja confiança residia no documento constitucional.

VII. Contudo, tamanha foi a crença na necessidade de contenção dos abusos oriundos do Poder que, com o passar do tempo, a fórmula liberal do Estado

¹⁹¹ Cfr. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 2000, p. 19.

¹⁹² Cfr. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, op. cit., p. 225/226.

¹⁹³ Pela lógica absolutista, o monarca aplicava pesados impostos sobre a classe burguesa para sustentar seu poder e ampliar seu mecanismo de controlo sobre o Estado. Mas, ao mesmo tempo, o Estado procurava ampliar suas riquezas implementando práticas que pudessem ampliar o volume de negócios geridos pela própria burguesia. Foi através desta troca de favores, entre o rei e a classe comerciante, que perdurou, por muito tempo, a hegemonia absolutista. Sobre esse ponto, Lênio Streck e Bolzan de

Constitucional de Direito, sedimentada na divisão tridimensional dos poderes e no abstencionismo estatal, se mostrou insuficiente para evitar novas arbitrariedades que surgiam de acordo com o sistema político que se instalava.

Embora tenha cumprido o objetivo inicial de pôr fim aos privilégios do absolutismo - impondo limitação jurídica ao poder executivo-monárquico e institucionalizando o Parlamento – a Constituição “reduziu-se progressivamente a um texto de valor formal superior”¹⁹⁴, transformando-se num documento estático em total dissonância com a realidade e os valores fundamentais da sociedade. Assim, o que inicialmente simbolizava um instrumento de limite ao exercício abusivo do Poder tornou-se presa fácil para manipulação das forças políticas dominantes.

Tudo isso porque o modelo liberal de representação política, baseado no sufrágio limitado por critérios censitários, acabou por proporcionar eleições restritas que produziam parlamentos elitistas, onde a superprotegida classe burguesa mantinha seus interesses em prioridade. Neste ponto, a conquistada liberdade constitucional só surtia um resultado efetivo para os abastados do Poder. Tal como a Magna Carta protegera os senhores feudais e excluía seus servos, as constituições liberais protegiam a burguesia e pouco ofereciam aos destituídos de Poder.¹⁹⁵

Na realidade, apesar de constatarmos que a restrição aos abusos selou, num primeiro momento, a relação indissociável do Direito com o Poder (por intermédio da instauração do Estado de Direito) – modificando gradativamente toda a estrutura política da época – esta, com o tempo, passou a significar a ascensão da burguesia ao rol dos privilégios que antes era apenas reservado às ordens aristocráticas. Dessa forma, apesar da valorização jurídica do indivíduo como partícipe da vida em sociedade

Morais destacam que modelo de Estado absoluto foi fundamental para a burguesia no nascedouro do capitalismo, porém, na virada do século XVIII, a burguesia não mais se contentava em ter certo poder económico, queria desfrutar dos privilégios do poder político, razão pela qual implantou um regime sustentado na estrutura normativa de uma Constituição como expressão jurídica do acordo político fundante do Estado. Cfr. MORAIS, José Luís Bolzan de. STRECK, Lênio Luiz. *Ciência Política e Teoria do Estado*. op. cit., p. 51.

¹⁹⁴ Descrição dada por Manoel Afonso Vaz para definir a insuficiência do modelo formal de Constituição no período liberal. O autor destaca que, na verdade, se abriu um fosso entre a ideia de constituição nutrida pelos liberais (material-formal) e a realidade da comunidade política a que esta se dirigia (constituição material). Desse modo, “a Constituição converte-se num mero sistema de normas que são apenas constitucionais por ocuparem um lugar cimeiro na hierarquia normativa”. Cfr. VAZ, Manoel Afonso. *Teoria da Constituição: O que é a Constituição, hoje?*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p.63.

¹⁹⁵ Ao tratar sobre a formação e ascensão do Estado-Providência, R.C. Caenegem faz uma espécie de cenário comparativo dos efeitos das normas em relação a época em que vigoravam. Cfr. CAENEGEM, R.C. van. *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*, op. cit., p. 41.

(garantindo-o a liberdade e a igualdade), verificou-se uma espécie de extensão de privilégios à classe que triunfou no período revolucionário.

Diante disso, a política eleitoral liberal girava em torno das linhas de força da burguesia, isto é, a construção do corpo representativo da sociedade refletia a preponderância dos interesses de uma minoria privilegiada. Neste cenário, apesar da igualdade jurídica ser considerada uma questão de princípio, o poder económico foi elevado ao patamar de elemento determinante na formação do poder político. Logo, ser igual politicamente era atributo inerente àqueles que podiam participar do jogo eleitoral. Tal condição, como vimos, era justificada pelas próprias constituições liberais que, ao atribuírem requisitos de índole económica (sufrágio censitário), limitavam a luta pelo poder à classe dominante.

Com esta configuração, importante se faz observar que a capacidade económica era entendida como critério de seleção dos considerados “melhores” para representar politicamente a sociedade. No lugar de combater o uso indevido do poder económico na disputa eleitoral, a lei incentivava a utilização do mesmo como critério para formação do corpo político-representativo. Os únicos limites económicos que podemos identificar nas normas eleitorais do período liberal eram os que definiam requisitos necessários para o cidadão estar apto a exercer (ativa e passivamente) o direito de sufrágio. Dessa forma, no campo político, falar em uso demasiado do poder económico não tinha o mesmo sentido depreciativo da atualidade.

Por outro lado, a organização política e administrativa erguida pelo Estado Liberal não conseguia estabelecer uma mediação possível entre a totalidade do povo e os órgãos estatais. Isso porque ao mesmo tempo em que refletia um mandato representativo de classes dominantes, o modelo liberal sustentava a tese de que a nação só podia formar uma única vontade (soberania nacional), o que acabava por não retratar os anseios da totalidade dos cidadãos¹⁹⁶. Assim, o próprio sistema constitucional se mostrava arbitrário visto que considerava como geral a vontade de um Parlamento que, na verdade, era composto por representantes de uma minoria. A massa desprovida de recursos financeiros (proletários, pequenos proprietários, operários, artesãos etc) continuava, cada vez mais, oprimida pelo poder económico e excluída do poder político.

¹⁹⁶ Como exemplo, Jorge Miranda lembra que o artigo 26º da primeira Constituição portuguesa (1822) dizia expressamente que a nação formava uma única vontade e nenhum indivíduo ou corporação exerce autoridade pública sem que não derive dos representantes legalmente eleitos. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. op. cit., p. 14.

VIII. A essa altura, o modelo abstencionista do Estado deflagrava um Poder limitado ao extremo. A ordem constitucional ali implantada, apesar de ter assegurado força jurídica superior (atribuindo competência exclusiva ao Parlamento para legislar), acabou por abrir um fosso irremediável entre os titulares do Poder e a massa popular. Constatava-se, assim, uma sociedade que parecia livre dos riscos de cometimento de abusos diretos do Poder, mas, ao mesmo tempo, se encontrava socialmente desassistida.

É justamente a partir desta espécie de desconformidade político-social, fruto do modelo administrativo liberal, que são edificadas, aos poucos, uma série de modificações políticas na sociedade ocidental. O crescimento gradativo e demasiado das massas (até então excluídas das ações e deliberações do Estado) impulsionou não só as reivindicações por uma maior intervenção assistencial do Estado, mas, principalmente, por uma participação ativa nas decisões políticas da comunidade. Por esta razão, tornou-se impossível, aos olhos dos liberais, deixar de reconhecer a tendência daquilo que MANOEL AFONSO VAZ¹⁹⁷, acertadamente, diz ser uma “progressiva miscigenação do Estado e da Sociedade”, que traduzida para o âmbito constitucional resultou na chamada norma social.

Nesta fase, a contenção aos abusos aliada a limitação e organização do Poder não mais conseguem se sustentar como principais objetos a serem constitucionalmente tutelados. Procurava-se, agora, diminuir a pujante incongruência entre os valores normativos fundamentais e a realidade social. Para isso, a ampliação da atuação do Estado, através de ações que interferissem diretamente na vida em sociedade, foi o mote para construção de uma nova ideologia jurídico-política capaz de retirar das constituições o papel meramente organizatório e atribuir-lhes o dever de definir o alcance de uma nova forma de intervenção estatal.

Diante disso, podemos dizer que a aproximação do povo ao Poder se deu de maneira inevitável em razão das condições sociais e políticas que impulsionaram o alargamento das funções do Estado na esfera social. Contudo, tal relação necessitou de amparo jurídico suficiente para assegurar que direitos e garantias fundamentais evoluíssem na mesma proporção que as obrigações do Estado perante a sociedade.

¹⁹⁷ Cfr. VAZ, Manoel Afonso. *Teoria da Constituição: O que é a Constituição, hoje?*. op. cit., p. 44.

Em sendo assim, as constituições absorvem o princípio da soberania popular ampliando o alcance das normas àquele que passa a figurar como titular do Poder: o povo. Desse modo, a situação política observada no Estado Social reflete uma gradativa transformação que acompanha o processo de “democratização da representação”. Por esta linha, o elemento constitucional se vê encarregado de garantir o direito à igual participação de todos os cidadãos na formação democrática da vontade popular, o que acaba por despertar a tendência de organização política das sociedades de massa.¹⁹⁸

IX. Como sabemos, essa progressiva abertura da sociedade à participação política trouxe como principais contribuições a difusão do sufrágio universal e a conseqüente criação de partidos e fações políticas. Tais fatores foram responsáveis por estabelecer uma nova forma de se fazer política que, por seu turno, implicou numa significativa mudança na maneira pela qual os ordenamentos jurídicos controlam o desempenho e o acesso ao poder público.

Embora reconheçamos serem inquestionáveis os benefícios sociais, políticos e económicos advindos da queda do modelo liberal de Estado, é necessário considerarmos que, na prática do Poder, foram encontradas consideráveis dificuldades que exigiram esforços jurídicos na tentativa de propiciar um processo eletivo seguro. Isto porque o ambiente restrito e socialmente homogêneo verificado no auge do liberalismo, encontrava maior facilidade de regulação do que aquele afetado pela proliferação dos regimes democráticos e crescimento dos eleitorados de massa.

Neste contexto, a nova configuração eleitoral refletida pelas mudanças político-sociais impostas pelo Estado Social, ao mesmo tempo em que dinamizou e popularizou o debate eleitoral, acabou por alargar a vulnerabilidade aos riscos de cometimento de abusos que, de maneira inevitável, passaram a encontrar maior espaço de incidência tanto para aqueles que figuram como titulares do Poder, como para os que a ele pretendem alcançar.

¹⁹⁸ Interessante é a observação que faz J.J. Canotilho quando fala na introdução da ideia de soberania popular no modelo de Estado idealizado à época. O autor ilustra seus argumentos alegando que o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de “charneira” entre o Estado de Direito e o Estado Democrático possibilitando a compreensão moderna da fórmula Estado de Direito Democrático. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. op. cit., p. 100.

Por este motivo, OSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ¹⁹⁹ lembra que, neste período, as legislações eleitorais começam a introduzir garantias frente ao abuso de influência de autoridades públicas e pessoas privadas sobre os eleitores. É justamente com essa intenção que os ingleses, por exemplo, instituem os primeiros ordenamentos específicos de combate às fraudes eleitorais, elaborando a ideia de “influência indevida” (*undue influence*), cujo intuito é atribuir responsabilidade objetiva àqueles que indevidamente buscam interferir na decisão do eleitor.

Nota-se, assim, um acentuado aumento das atenções dos legisladores no que diz respeito a limitação da atuação eleitoral dos que estão investidos ou circundam o Poder. A ameaça de incidência de abusos, antes tão restrita quanto a estrutura política liberal, cresce na medida em que vão se disseminando as democracias representativas e, com elas, as liberdades relativas aos processos eleitorais. Dessa forma, a luta entre as diferentes forças políticas, quando inseridas no modelo democrático, alcança proporções imensuráveis, atingindo os mais diversos setores da sociedade, o que acaba por ampliar as fronteiras da liberdade de atuação tanto dos candidatos como dos eleitores.

Neste cenário, a capacidade de ingerência dos que detém alto poder económico, bem como a habilidade de influência daqueles que desfrutam das benesses do poder político, são fortes armas que favorecem o desequilíbrio do processo eleitoral e exigem do Direito o esforço suficiente para neutralizar suas incidências.

X. Em meio a esse breve percurso evolutivo das principais ideias e factos que ensejaram a relação do Poder com o Direito, verificamos que o abuso figura como um dos elos de ligação deste encadeamento que motivou a construção do que hoje entendemos por Estado. Trata-se, pois, de um fenómeno que se transmuta no tempo, tendo estimulado as grandes mudanças político-sociais dos últimos séculos. Isso se comprova ao observarmos que os inúmeros conflitos históricos pelo Poder, cada um à sua maneira, refletiram a prática do abuso como elemento justificador de reivindicações e manifestações que geraram variadas transformações de ordem jurídica, política e social.

¹⁹⁹ Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 26.

Se desde os primórdios da humanidade o desejo natural do homem é ir em busca de Poder, a tendência a abusá-lo sempre foi a sina daqueles que a ele conseguiram alcançar. É com base nessa constatação que podemos visualizar o Direito como instrumento difusor de mecanismos aptos a conter os malefícios das práticas abusivas e garantir a estabilidade necessária para o Estado atingir os verdadeiros fins pelos quais foi idealizado.

Tudo isso revela que esta relação triangular de correspondência entre o Poder, o Direito e o Abuso necessita encontrar um efetivo equilíbrio para que seja alcançado um resultado satisfatório. Pois, se a tendência à prática abusiva é sempre inevitável, a neutralização da mesma depende diretamente da harmonia entre o exercício do Poder e o alcance limitativo das normas.

Com efeito, ao lançarmos as atenções para o panorama atual, onde predominam os regimes democráticos, é o Direito Eleitoral quem chama para si a responsabilidade direta no equilíbrio da mencionada relação uma vez que visa garantir a legítima expressão da vontade popular na escolha dos representantes que, em nome do povo, exercem o poder político. Por assim ser, é dever das normas de cunho eleitoral o empenho na contenção de abusos que venham a pôr em risco a legitimidade das eleições.

Nesse sentido, tendo por base a realidade das democracias contemporâneas, é necessário, neste momento, esclarecermos o modo pelo qual a utilização excessiva do poder costuma interferir na normalidade das eleições, bem como de que maneiras os atos abusivos se apresentam como verdadeiras implicações à igualdade do processo eleitoral. A elucidação dessas questões é de fundamental importância para que possamos - no quarto e último capítulo – tratar sobre os possíveis meios de reposição da igualdade perante o poder.

§ 3. 3. A Identificação e os Efeitos do Abuso de Poder nas Eleições

I. Como se sabe, a democracia é um dos únicos fenômenos políticos que tem conseguido se manter estável em meio as mudanças e aos conflitos sociais da contemporaneidade. Por todos os tempos, não foi encontrado nenhum outro sistema

político-representativo capaz de se autoreinventar na medida em que cria constantemente novos direitos e deveres com esteio na vontade popular.

Entretanto, tal fato não se deve a uma suposta segurança ou certeza de sua eficiência como regime político, mas especialmente pela sua capacidade de se remodelar de acordo com os anseios da sociedade em que é aplicada.

Essa particularidade é responsável, inclusive, pela atual dificuldade doutrinária em atribuir um conceito fixo e determinado à democracia²⁰⁰. Porém, mesmo diante desta imprecisão de significados, é possível vislumbrarmos - assim como faz MARILENA CHAUI²⁰¹ - um único aspecto que fortalece sua subsistência e justifica sua distinção frente a qualquer outro regime político: a capacidade de incentivar o contraditório e tornar legítimos os conflitos políticos.

Isso significa dizer que sem a livre luta política, marcada pelo constante conflito de ideologias e posições, não se pode dizer que há um regime democrático. O estímulo da democracia ao antagonismo ideológico é o que torna as sociedades abertas ao tempo e resistentes as possíveis transformações políticas que porventura venham a ocorrer. Por esta razão, podemos imaginar o processo eleitoral como um campo de batalha onde necessidades e interesses buscam espaços sob as pressões do Poder e a vigilância do Direito.²⁰²

Tendo por base essa configuração, observamos, na atualidade, um quadro político-representativo onde o objeto a ser alcançado pelo Poder é no voto, ou seja, a mencionada luta política gira, essencialmente, em torno da preferência do eleitorado, o que faz com que o centro das atenções dos duelos eleitorais habite justamente no exercício do voto. Dessa forma, todos os atos e ações que norteiam o conflito político contemporâneo têm como alvos principais o convencimento do eleitor e a consequente efetivação do voto.

²⁰⁰ Já tratamos sobre essa dificuldade de conceituação do atual modelo de democracia no primeiro tópico do primeiro capítulo (1.1), o qual dedicou-se a pontuar significativas considerações sobre a democracia representativa.

²⁰¹ Cfr. CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Editora Ática, 1999, p. 431.

²⁰² Ao destacar as diferentes formas de aplicação da democracia, Marcos Ramayana relata que, independente de sua tipificação, nenhum regime democrático é capaz de ficar imune aos antagonismos próprios de sua natureza. Por isso, haverá sempre a necessidade de preservação da chamada “moralização eleitoral” que, segundo o autor, consiste basicamente em ações relativas à fiscalização das candidaturas por órgãos constitucionais, ao sigilo absoluto do voto e à igualdade nos gastos da campanha eleitoral. Cfr. RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2008, p. 34/35.

Dentro desta perspectiva, constatamos que ao promover o antagonismo político-partidário, a democracia faz surgir, do seu íntimo, um estímulo direto ao conflito entre poderes que, quando disponíveis em abundância aos personagens do processo eleitoral, são capazes de influir no desempenho do voto e, assim, tornar inautêntica a representação política.

II. Em meio a este cenário, o atual modelo concorrencial de democracia - composto por eleitorados informados de massa e sedimentado no capitalismo global - revelou a tendência daqueles que detém o Poder de se utilizarem excessivamente de suas benesses para induzir a vontade dos eleitores. A busca pelo voto, que na teoria deveria resultar do embate ideológico-partidário, tomou dimensões negativas capazes de afrontar os valores essenciais de liberdade e igualdade protegidos pela ordem democrática.

Nesta linha, conforme observa JOSÉ JAIRO GOMES²⁰³, o abuso de poder, na esfera eleitoral, deve ser interpretado como a concretização de ações ou omissões que tenham como foco influenciar ou determinar comportamentos alheios através do mau uso de recursos controlados pelo beneficiário ou a ele disponibilizados.

Tal situação, em concreto, é revelada na ocasião em que o agente (seja ele apenas candidato ou titular de cargo público eletivo), tendo em vista um processo eleitoral futuro ou em curso, se utiliza indevidamente de recursos políticos e/ou económicos para facilitar a obtenção de votos através da interferência direta na formação da vontade popular. Trata-se, assim, da tentativa de seduzir ou coagir os eleitores por meio de vantagens ou ameaças que tenham como mira a garantia de votos para influir no resultado pleito.

O Poder, nestes moldes, se encontra consubstanciado na capacidade do agente em condicionar, influenciar ou até determinar a conduta de eleitores com vistas à quebra do equilíbrio e da normalidade do pleito eleitoral. Ou seja, através de privilégios oriundos de determinada manifestação de Poder que lhe seja peculiar, o candidato/competidor busca aliciar eleitores para facilitar a obtenção de votos e, assim, adquirir vantagem na concorrência com os demais postulantes a cargos eletivos.

²⁰³ O autor reforça ainda que, nestes termos, as condutas lesivas aos eleitores “não são razoáveis nem normais à vista do contexto em que ocorrem, revelando existir exorbitância, desdobramento ou excesso por parte do agente”. Cfr. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. op. cit., p. 244.

Tem-se, dessa forma, um duelo de capacidades de influência no lugar do que deveria ser um embate democrático onde se discutem projetos políticos de Poder. A disputa política, nesta linha, sai do campo ideológico e descamba para a luta de interesses, onde o candidato que se utiliza indevidamente de determinada posição de privilégio dissemina a ideia de que o voto é um objeto de troca, e não o exercício de um direito do cidadão que visa o bem comum.

Com base nisso, podemos dizer que essa espécie de propensão ao uso desmedido do Poder como forma de garantir vantagem ilícita na disputa eleitoral é, justamente, a fonte de onde brotam os atos abusivos que, em suas variadas facetas, visam interferir negativamente nas eleições e inviabilizar a fiel representação política.

Tais atos, quando concretizados no seio das campanhas eleitorais, desvirtuam o processo democrático na medida em que acabam por transformar em “representantes do povo pessoas eleitas em função de corporações económicas e da máquina administrativa”²⁰⁴. O Poder, nesta configuração, é utilizado como ferramenta de condução de representantes políticos sem identidade com os interesses da maioria da sociedade.²⁰⁵

A prática desses atos, como vimos em linhas pretéritas, revela uma dupla ofensa ao processo eleitoral, pois ao mesmo tempo em que viola a esfera de liberdade individual do eleitor, agride a essencial igualdade de oportunidades entre os candidatos no decorrer do jogo democrático. Contudo, somente através da identificação das formas em que se manifestam os referidos atos abusivos é que podemos compreender melhor a maneira pela qual eles podem interferir nas eleições.

III. No decorrer do presente capítulo, ficou constatado que o cometimento de abusos e a prática de arbitrariedades são tendências comuns ao ser humano que se

²⁰⁴ Cfr. COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral – Direito Penal Eleitoral e Direito Político*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2012, 64. O autor relata ainda que as eleições marcadas pela influência direta do poder no exercício do voto acabam gerando “mandatários descomprometidos com os destinos da sociedade, servidores de interesses inconfessáveis de grandes corporações económicas e engajado na perpetuação do poder de castas oligárquicas”.

²⁰⁵ Ao tratar sobre os danos da prática abusiva de poder no exercício da democracia, Olivar Coneglian destaca que a partir do momento em que há uma ruptura maliciosa na igualdade de oportunidades para aqueles que querem exercer o *ius honorum*, também estará rompida a relação que deve existir entre governantes e governados, o que provoca a ilegitimidade do mandato e também a quebra da democracia. Cfr. CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. *Inelegibilidade: inelegibilidades e proporcionalidade, inelegibilidade e abuso de poder*. Curitiba: Editora Juruá, 2008, p.148.

investe nas funções do Estado. Mais do que isto, tais atos são veementes inclinações que acompanham a evolução das sociedades em praticamente todas as formas de organização política já existentes.

Partindo desse raciocínio, a incidência e os efeitos do abuso de poder sobre o processo eleitoral têm como forma primária de manifestação o uso do maquinário político como meio de aliciamento do eleitor. Desde as primeiras formas de organização estatal, independente do tipo de regime político ou sistema de governo adotado, restou comprovado que a maioria daqueles que exercem o poder o fazem com a intenção de nele se perpetuar pondo a seu serviço a força da máquina administrativa.²⁰⁶

O caráter supremo do Poder Público, dotado de variadas benesses e privilégios, sempre foi capaz de seduzir os cidadãos que dele se empossam, despertando a vontade de perpetuação e, assim, estimulando a mencionada tendência natural do ser humano em abusar do poder. Logo, a condição de superioridade dada àqueles que se investem nas funções do Estado figura como uma espécie de convite à prática abusiva, visto que o titular do cargo público acaba acreditando que o poder alcançado é uma recompensa e, por isso, poderá utilizá-lo em benefício próprio ou alheio.²⁰⁷

Entretanto, essa é, antes de tudo, uma preocupação elementar do Direito Administrativo que, por seu turno, se encarrega de criar restrições contra quem quer que esteja no desempenho da atividade estatal. Por isso, os agentes públicos, independente dos cargos que ocupam, têm, em regra, suas ações adstritas aos princípios constitucionais que visam proteger o interesse público frente ao predomínio do interesse privado. Assim, o excesso ou o desvio de conduta de qualquer indivíduo que age em

²⁰⁶ “O poder tende a corromper, e o poder absoluto corrompe absolutamente, de modo que os grandes homens são quase sempre homens maus”. Esta célebre frase do historiador e professor da Universidade de Cambridge, Lord Acton, é oportunamente lembrada por alguns autores que tratam sobre o abuso de poder político. Apesar de ter sido dita em meados do século XIX, o conteúdo que dela se extrai é bastante atual, pois além de revelar a natural tendência humana em praticar atos abusivos, reforça o entendimento de que o poder, independente de sua configuração, sempre é objeto de persuasão aos arbítrios e abusos dos homens. Cfr. DALLARI, Adilson Abreu. *Abuso de Poder Político*. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. (orgs.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 236. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. op. cit., p. 243.

²⁰⁷ Tal condição decorre da chamada “patrimonialização do Estado”, fenômeno que deriva do entendimento comum de que o Estado pertence ao eleito que, quando sufragado pelo eleitor, acredita que pode usá-lo como propriedade privada com vistas à sua manutenção no Poder. Cfr. PEREIRA, Erick Wilson. *Controle Jurisdicional do Abuso de Poder no Processo Eleitoral*. op. cit., p. 60.

nome da Administração Pública são considerados flagrantes transgressões à “dimensão pública dos interesses pessoais”²⁰⁸.

Como bem lembra HELY LOPES MEIRELLES²⁰⁹, tal raciocínio foi difundido a partir do famoso caso *Lesbats*, deflagrado em 1864, quando o Conselho de Estado Francês passou a anular os atos abusivos praticados pelas autoridades administrativas. Na ocasião, o Prefeito da cidade de Fontainebleau, a pretexto de executar a lei que lhe autorizava regular o estacionamento de autocarros defronte à estação ferroviária, proibiu determinada transportadora de entrar e estacionar seus veículos no pátio daquela estação. Conhecendo o recurso interposto pela empresa, o referido Conselho de Estado anulou a decisão do Prefeito sob a argumentação de que houve “*détournement de pouvoir*” (desvio de poder), porque seu ato visava dar privilégio a outra empresa, quando a lei não lhe concedia esse poder, nem permitia discriminações entre transportadoras de passageiros naquela localidade.

A partir de então, o abuso de poder foi propagado como uma ilegalidade invalidadora do ato que o contém. No âmbito administrativo, a necessidade de atingir o benefício da coletividade veio a fazer com que os agentes públicos, apesar de assumirem posição superior na sociedade, fossem submetidos a restrições que vinculam suas atividades a determinados fins e princípios. Assim, a não observância das limitações impostas pelo Regime Jurídico da Administração representa o excesso ou desvio de poder e, conseqüentemente, acarreta a nulidade do ato administrativo.²¹⁰

VI. Todavia, no Direito Eleitoral o tema assume especial configuração uma vez que se volta ao exercício abusivo de atos políticos (ou de governo) praticados por titulares de cargos eletivos com intuito de obter vantagem na disputa eleitoral. Nessa seara, o abuso de poder não é motivado apenas pela mera satisfação de um interesse pessoal em detrimento do maquinário público, mas, principalmente, pelo interesse

²⁰⁸ A união dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade é o que Celso Bandeira de Mello procura dizer quando fala em “dimensão pública dos interesses pessoais”. A justificativa dessa conceituação reside no fato de que o interesse público não pode ser entendido simplesmente como algo dotado de consciência autônoma que existe por si mesmo, mas, acima de tudo, como o conjunto de interesses coletivos de particulares que vivem sob a estrutura do Estado. Cfr. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 60/61.

²⁰⁹ Cfr. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 107.

²¹⁰ O referido Regime Jurídico da Administração é aí entendido como o conjunto de prerrogativas e restrições a que estão sujeitos os agentes públicos e que não incidem nas relações entre particulares. Cfr. DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 57.

político-partidário do competidor que pretende produzir situações de favorecimento ilícito à sua própria candidatura ou a correligionários e aliados.

Destarte, não há dúvidas de que aqueles que disputam eleições tendo em mãos o Poder, ou sobre o aporte do mesmo, se veem diante da possibilidade de se autopromoverem eleitoralmente através da utilização deste em prol de interesses partidários. O uso político do poder estatal é uma maneira de desequilibrar a competição eleitoral utilizando-se da condição de superioridade e da capacidade de penetração social do Poder Público.

Por essa razão, o ato abusivo, quando praticado por via política, se reveste das mais variadas formas e pode se apresentar de maneira ostensiva ou encoberto sob a aparência de legalidade. Assim, no decorrer das campanhas eleitorais surge uma série de situações por onde podem ser identificadas suas manifestações que vão desde o desvio de propagandas institucionais e manipulação de programas sociais aos acordos e trocas de favores envolvendo o apoio da Administração Pública.²¹¹

Dentro dessa gama de possibilidades de incidência, o abuso de poder político preocupa, ainda mais, quando exercido através de condutas que, ante a dificuldade de serem detetados de imediato, passam despercebidas frente ao Poder Judiciário e aos órgãos de fiscalização do processo eleitoral. A amplitude das competências do governo facilita a ocorrência de ações aparentemente lícitas, mas que, no fundo, carregam obscuros fins eleitorais. É o caso, por exemplo, da implementação de programas sociais que visam atingir classes mais pobres através da doação de bens materiais (alimentos, casas populares, produtos de saúde, etc.) ou valores mensais assistenciais.

Nestas situações, o partido ou candidato que tem o controle do poder - ou goza do apoio da máquina administrativa - tenta vincular seu nome às ações do governo de maneira a fazer com que, indiretamente, o eleitor confunda a prestação de serviços

²¹¹ Na tentativa de exemplificar fatos que revelem o emprego do Poder Político em detrimento do processo eleitoral, José Jairo Gomes elenca as seguintes situações: uso, doação, ou disponibilização de bens e serviços públicos, desvirtuamento de propaganda institucional, manipulação de programas sociais, contratação ilícita de pessoal ou serviços, ameaça de transferência ou demissão de servidor público e celebração de convênios urdidos entre entes estatais estipulando a transferência de recursos às vésperas das eleições. Cfr. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. op. cit., p. 248. No mesmo sentido, Erick Wilson Pereira acrescenta as seguintes condutas: ceder ou usar, em benefício de candidato, bens móveis e imóveis pertencentes ao poder público; utilizar materiais ou serviços custeados pelo governo ou casas legislativas; ceder servidor público para comitês de campanha eleitoral; distribuir gratuitamente bens e serviços da Administração Pública; e nomear ou contratar novos servidores no período pertinente às campanhas eleitorais. Cfr. PEREIRA, Erick Wilson. *Controle Jurisdicional do Abuso de Poder no Processo Eleitoral*. op. cit., p. 61.

obrigacionais do Estado com a imagem individual do pretense postulante ao cargo eletivo. Ou seja, a verdadeira intenção do agente não se resume ao cumprimento de uma obrigação prestacional do Estado, mas, sobretudo, a captação ilícita do voto através da apropriação ideológica de atividades governamentais.

Diante disso, as legislações eleitorais se deparam com a difícil missão de regular os atos de campanha pondo parâmetros de restrição à atuação dos competidores que, porventura, estejam politicamente apadrinhados pelo governo. A ausência de tais limitações incentiva a sedimentação de privilégios que desigualam a competição eleitoral e comprometem a liberdade política do eleitor.²¹²

VI. Diante do exposto, tendo em vista a superioridade inerente aquele que se encontra investido no Poder frente ao cidadão comum, concluímos que o uso desmedido do Poder Político deve ser considerado como a primeira das manifestações de abuso no pleito eleitoral. Isso decorre em razão da constatação básica de que, na prática, sempre será mais fácil influenciar o eleitor na escolha do voto quando se tem à disposição a máquina pública. Trata-se, portanto, da utilização indevida da tradicional relação de subordinação do indivíduo perante o Estado.

Ressalte-se que é através do exame do abuso em sua vertente política que se disseminam as atenções dos estudiosos e pesquisadores para a manifestação deste em outros focos de poder. No campo da Ciência Política, por exemplo, muito se fala na utilização desmedida do chamado poder cultural – também chamado de poder dos meios de comunicação – que se refere as pressões dos meios de comunicação social sobre a formação da decisão que determina o voto do eleitor²¹³. Porém, quando transpassada

²¹² Trata-se da reprodução daquilo que Fávila Ribeiro chama de “ofuscação da liberdade política pela superposição de privilégios”, o que acaba por atingir a igualdade e, ao mesmo tempo, a participação democráticas dos eleitores. Cfr. RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*, op. cit., p. 64.

²¹³ Embora reconheça o carácter essencial da Comunicação Social num regime democrático, Diogo Freitas do Amaral afirma que entre suas “facetras negativas” pode ser identificada a tendência da mesma em assumir a função de “contrapoder”, mantendo e alimentando uma desconfiança sistemática em relação ao Parlamento e ao Governo, muitas vezes em consequência de obscuras preferências políticas. Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do. *Uma Introdução à Política*. Lisboa: Bertrand Editora, 2014, p. 352. Sob uma análise mais profunda, Lênio Luis Streck e José Luis Bolzan de Moraes examinam os vínculos estreitos que unem à opinião pública à sociedade de massas, em particular à sociedade midiática, dominadas por meios de comunicação que reproduzem, e acabam forjando, uma cultura global pasteurizada, ao passo em que propõe e atinge “a moldagem de uma opinião pública sob medida, controlada, domesticada, infantilizada, incapaz, muitas vezes, de contrapor interesses próprios a interesses alheios patrocinados como se próprios fossem”. Cfr. MORAIS, José Luís Bolzan de. STRECK, Lênio Luiz. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 8ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, p. 204.

para o âmbito jurídico-eleitoral, tal vertente é analisada tendo em vista a limitação regulatória do uso dos meios de propaganda para privilegiar alguns candidatos em detrimento de outros, revelando, assim, a mencionada quebra da igualdade de condições entre as forças políticas em disputa.²¹⁴

No entanto, abstraindo-nos do aprofundamento na análise de relações de poder já bastante estudadas entre juristas e politólogos, pretendemos examinar a prática do abuso através de um tipo de manifestação de poder que está, cada vez mais, em evidência na atualidade. Considerando o modelo capitalista e globalizado de democracia, a força do poderio econômico nas relações sociais repercute por todos os ângulos do processo eleitoral, revelando a crescente necessidade de que o mesmo seja estudado sob o ponto de vista jurídico.

Por isso, a partir do próximo tópico, nos dedicaremos a tratar especificamente sobre as implicações do poder econômico quando abusivamente aplicado no decorrer da disputa eleitoral.

§ 3. 3.1. Poder Econômico: O Voto como Mercadoria

I. O Poder quando entendido em sua manifestação econômica refere-se, literalmente, a sua utilização em pecúnia, isto é, ao seu emprego como valor patrimonial apreciado no mercado e nas transações comerciais. Trata-se, pois, da capacidade financeira ou monetária de adquirir certo bem, usufruir de algum serviço ou influir em determinada situação. O significado comum de poder econômico exprime, nestes termos, algo inerente a qualquer cidadão que esteja inserido numa sociedade capitalista e de consumo.

Tendo em vista essa definição, não há dúvidas em afirmar que exercer abusivamente o poder econômico significa aplicá-lo de maneira desproporcional ao uso legal, com o intuito de desequilibrar uma relação de concorrência ou adquirir vantagem indevida em alguma situação do cotidiano social. A ausência de moderação é medida,

²¹⁴ Em obra voltada a análise da preponderância da liberdade propaganda em detrimento de direitos e garantias fundamentais, Carlos Neves Filho enfatiza que a imposição de limites a propaganda eleitoral só deve ser levado em conta se haja fundado receio à igualdade de condições entre os candidatos. Do contrário, estaríamos diante da restrição a um importante pilar da democracia: a liberdade de expressão e informação. Cfr. FILHO, Carlos Neves. *Propaganda Eleitoral e o Princípio da Liberdade da Propaganda Política*. op. cit., p. 30.

neste caso, pelo emprego excessivo de recursos materiais visando um benefício futuro que normalmente só é satisfeito quando realizado em detrimento de outrem.

Tal prática é usualmente observada no dia-a-dia do mercado económico e nos arranjos da concorrência comercial, porém, quando transplantada para o processo eleitoral, representa uma das maiores ameaças à democracia representativa e, ao mesmo tempo, à estrutura principiológica de todo ordenamento jurídico-democrático. A competição eleitoral que se deixa dominar pela luta entre os que detém maior poderio económico – assemelhando-se a concorrência inerente ao mercado financeiro – acaba tornando a representação política um objeto venal e fazendo do voto uma mercadoria cujos principais consumidores são os pleiteantes ao poder.

Dentro desse raciocínio, a principal característica do poder económico quando inserido nesta situação é a capacidade de transformar a conquista do voto, que em regra deveria ser marcada pelo convencimento consciente do eleitor através do debate ideológico-partidário, numa espécie de negociação mercantilista onde se discute a melhor maneira de materialmente influenciar o eleitorado em troca de sua preferência no momento de decisão do voto.²¹⁵

A incidência desta situação no decorrer das campanhas eleitorais se reproduz através da coadunação dos interesses privados com os interesses políticos. De um lado, figuram as elites económicas e as organizações financeiras que, de olho na expansão dos seus capitais, pretendem ganhar cada vez mais espaços nas instâncias decisórias do governo. De outra banda, surge a classe política, composta por partidos e homens públicos (políticos) ávidos ao lucro, movidos pelo constante desejo de se perpetuarem no poder.

Em meio a este cenário, podemos dizer que a união dessas duas linhas de interesses é o foco de onde germinam os atos abusivos fundados no poderio económico. Isso porque, na prática, ambos os lados da referida relação (elites/organizações económicas e partidos políticos) veem seus interesses reciprocamente satisfeitos e

²¹⁵Ao visualizar esta hipótese, tão presente no nosso cotidiano democrático, Fávila Ribeiro assevera que no lugar de ser disputada a confiança do eleitorado, creditada por precedentes realizações na vida pública, pelo vigor da autêntica liderança política e por um trabalho de persuasão por afinidades de convicções, “transformam-se em negócios com contraprestações pecuniárias”. Cfr. RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*, op. cit., p. 64. No mesmo sentido, Djalma Pinto afirma que a força do poder económico faz com que o exercício do voto seja “convertido em moeda de troca” visto que acaba por subverter a finalidade que lhe é própria, aviltando a representação popular. Cfr. PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal*, op. cit., p. 201.

acabam encontrando, na fraude à lei, o “caminho mais fácil” para atingirem seus objetivos, dando origem a um ciclo vicioso que fere diretamente a igualdade de condições entre os concorrentes do processo eleitoral.

II. Em virtude da amplitude dos efeitos que se extraem do seu significado, o abuso de poder económico carrega um conceito impreciso e indeterminado que pode assumir variados contornos, dando margem a diversos tipos de situações. Contudo, em regra, independente do modo pelo qual o ato abusivo possa ser deflagrado, este sempre indicará uma contraprestação pecuniária, seja ela direta ou indireta, que represente uma vantagem dada a uma coletividade de eleitores cujo intuito é conseguir-lhes o voto.²¹⁶

Diante da dimensão tomada pelo referido conceito, podemos identificar uma série de ações práticas que deflagram a incidência do abuso de poder económico. Sua configuração geralmente se dá mediante o oferecimento ou doação de bens, produtos e serviços que visem beneficiar um conjunto de eleitores em troca do voto. Tratam-se, em essência, de ações que buscam seduzir carências imediatas com o fim principal de condicionar os votos e influenciar no resultado final do pleito eleitoral quebrando, assim, a igualdade necessária entre os competidores.

Ressalte-se, ainda, que dentro dessa gama de exemplos se inclui o emprego excessivo de recursos destinados ao mau uso dos meios de comunicação social, além das ardilosas práticas de arrecadação ilícita de recursos para fins de financiamento de partidos e campanhas. No primeiro caso, tem-se as voluptuosas quantias de dinheiro gastas com emissoras de rádio e televisão para dar maior visibilidade de propagação à determinada candidatura e, com isso, tentar condicionar o voto do eleitorado. Noutro caso, verificam-se as obscuras fontes de financiamento irregular de campanhas que

²¹⁶ Neste ponto, é importante esclarecer a diferença entre captação ilícita de sufrágio e abuso de poder económico. A primeira é gênero e a segundo é espécie. Embora também possa denotar uma espécie de oferecimento de contraprestação pecuniária para obtenção de voto, a captação ilícita de sufrágio é a ação individual do partido ou candidato que visa cooptar o voto de um eleitor em específico e não o de uma comunidade difusa. Nestes termos, é necessário que a vantagem outorgada seja individualmente usufruída. Já em relação ao abuso de poder económico, a referida vantagem não tem natureza pessoal, esta deve apresentar-se como uma veemente ameaça ao resultado do pleito. Cfr. COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 241. A chave para compreensão dessa distinção é a identificação do bem jurídico tutelado por ambas as práticas. Enquanto a proibição à captação ilícita de sufrágio tem por objeto proteger a liberdade do voto ou a livre escolha do eleitor, a vedação ao abuso de poder económico visa proteger a normalidade e o equilíbrio das eleições. Cfr. COELHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral – Direito Penal Eleitoral e Direito Político*. op. cit., p. 262/263.

alimentam partidos e candidatos com milionárias doações fantasmas através de empresas ilegais e/ou entidades internacionais.

III. Com base nesta configuração, importante se faz ressaltar que diferente do abuso de poder político, onde a análise de sua incidência fica restrita à relação de aliciamento dos eleitores por parte dos ocupantes de cargos eletivos ou membros da Administração Pública, os abusos oriundos do poder económico podem partir de variados setores da sociedade que vão desde a iniciativa privada aos mais altos cargos do governo. Isso significa dizer que enquanto o uso abusivo do poder político só se revela através de uma relação de hierarquia funcional, o poder económico pode ser excessivamente exercido por membros do próprio eleitorado que tenham interesse no resultado das eleições.

Dessa forma, não há como visualizarmos um sujeito ativo fixo na prática de atos abusivos que tenham como esteio o poder económico. Tal prática pode partir de setores isolados da sociedade privada (empresas, bancos, instituições financeiras, etc.) ou de titulares dos mais variados cargos do governo. O fator caracterizador do abuso, nesta manifestação, será sempre o emprego excessivo de quantias financeiras em detrimento da disputa eleitoral, independentemente de quem o pratique.

Contudo, embora possamos identificar significativas diferenças entre o exercício abusivo do poder político e económico, fazendo-nos visualizá-los como manifestações independentes entre si, isso não significa dizer que os mesmos caminhem sempre em separado. Ambas as figuras podem incidir em simultâneo, dando ensejo a uma modalidade mista de abuso de poder que é normalmente intitulada de “político-económico”.²¹⁷

²¹⁷ A incidência simultânea das duas distintas manifestações abusivas de poder é justificada, segundo José Jairo Gomes, através da prática de Estados historicamente patrimonialistas, onde a elite e o poder económico sempre dependeram do político e dos recursos do erário para se manterem no comando do governo. Cfr. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. op. cit., p. 249. Além disso, o autor cita parte de uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil, onde a Corte reconhece a existência de práticas que revelam a possibilidade de incidência concomitante de abuso de poder político e económico: “[...]3. O abuso de poder económico entrelaçado com o abuso de poder político pode ser objeto de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), porquanto abusa do poder económico o candidato que despense recursos patrimoniais, públicos ou privados, dos quais detém o controle ou a gestão em contexto revelador de desdobraimento ou excesso no emprego desses recursos em seu favorecimento eleitoral. Precedentes: Recurso Especial nº 28.581/MG, de minha relatoria, DJe de 23/09/2008; Respe nº 28.040/BA, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 01/07/2008[...]” (TSE – AAI nº 11.708/MG – Dje 15/04/2010, p. 18-19).

Neste caso, o poder económico se mistura por entre os privilégios do poder político e revela uma ação conjunta que visa beneficiar especificamente uma das forças em disputa na competição eleitoral. Tal prática é vista, por exemplo, quando funcionários públicos em conluio com empresas financiadoras de partidos aceitam propostas de dinheiro em troca de favorecerem, por meio de ações do governo, determinado competidor eleitoral.

IV. Seja qual for a maneira em que se propagam os atos abusivos com esteio no poder económico, seus efeitos são sempre irremediáveis e irreversíveis à competição eleitoral e aos valores fundamentais protegidos numa democracia constitucional - todos diretamente ligados à quebra da igualdade de oportunidades entre as forças políticas em disputa. Tais consequências, mais do que fatores isolados, contribuem para a formação de uma democracia refém do dinheiro e reduzida aos anseios de uma minoria composta pela elite económica das nações.²¹⁸

O primeiro sinal de demonstração dos efeitos desse fenómeno é a usurpação da representação política pelas forças económicas da sociedade. A constante elevação ao Poder de indivíduos que não se identificam com os anseios da maioria da população revela uma tendência a infidelidade representativa daqueles que assumem os cargos eletivos. Forma-se, dessa maneira, uma representação sem identificação com a totalidade do eleitorado, isto é, criam-se mandatos eletivos que, apesar de possuírem natureza pública, mais parecem instrumentos de atividade privada, pois a conquista dos mesmos interligada aos detentores do poder económico acaba comprometendo a livre atuação dos seus titulares que, por sua vez, passam a agir na defesa dos interesses dos que financeiramente garantiram o seu mandato.²¹⁹

²¹⁸ Na verdade, a democracia dominada pela força do poder económico é, direta ou indiretamente, o regime político mais fácil de ser encontrado no mundo contemporâneo. A força do capitalismo impulsiona a formação de regimes democráticos que exigem, cada vez mais, o despedimento de recursos financeiros para ter acesso ao Poder. Essa configuração é chamada pelos politólogos de Plutocracia que, segundo enfatiza Paulo Bonavides, caracteriza-se por ser o governo do dinheiro, da riqueza desonesta e dos interesses económicos anti-sociais. Cfr. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. op. cit., p. 209. Para uma visão política e social dos contornos tomados pelo domínio económico nas democracias ocidentais (em especial a americana), interessante a leitura de: FREELAND, Chrystia. *Plutocratas*. Lisboa: Temas & Debates, 2014.

²¹⁹ Sobre essa dependência do representante eleito frente as forças económicas que financiam sua eleição, Marcus Vinícius Furtado Coelho lembra que o poder económico, após as eleições, cobra sua conta, “reivindicando” dos eleitos, agora ocupantes da máquina administrativa, a devida compensação pelo seu “investimento”, ou seja, há aí uma relação viciada de troca de favores entre políticos e os detentores do poder económico. Aqueles que abusivamente vertem seus fundos para campanha de algum partido ou

Por outro ângulo, tal fator acaba afastando líderes políticos genuínos, pessoas bem-intencionadas e vocacionadas ao serviço público que, embora carreguem tal aptidão, não encontram estímulo suficiente para ingressar na vida pública senão através das imposições advindas do jogo de interesses entre as corporações económicas e os altos escalões do Poder.²²⁰

Além disso, o referido problema atinge, sobretudo, o indivíduo como membro da sociedade, enfraquecendo o valioso exercício da cidadania plena. O fluxo de práticas abusivas no processo eleitoral acaba fazendo com que o eleitor comum ceda ao domínio dos detentores do poder económico, deixando, assim, de acreditar na política como instrumento de transformação social. Cria-se, dessa forma, uma imagem do voto como meio de satisfação de interesses pessoais em detrimento da coletividade.

Diante desse rol de situações, concluímos que o quadro político de um país corroído pelo poder económico revela uma democracia fictícia, um regime político que na teoria funciona para todos e por todos, mas, na prática, demonstra uma realidade de dominação das classes financeiramente superiores que ditam as regras do sistema político e condicionam as decisões do governo.

V. Somente ao compreendermos o quão nefastos são os efeitos do uso abusivo do poder económico é que temos a noção da importância de sua contenção quando comparado as demais manifestações de poder no atual modelo de democracia. Isso porque não há apenas uma ofensa aos procedimentos práticos e formais de determinada disputa eleitoral, há, acima de tudo, o desencadeamento de profundas consequências à vida social de qualquer nação que se considere democrática.

A ação do poder económico, nesse sentido, ganha especial configuração não só pela dimensão tomada pelos seus efeitos abusivos, mas, principalmente, por se apresentar como fator de difícil anulação ou neutralização jurídica. Ao contrário do uso do poder político que, sem muitos esforços, pode ser completamente vedado pelos

candidato, geralmente cobrarão sua parte quando o mesmo assumir o cargo a que competiu. Cfr. COELHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral – Direito Penal Eleitoral e Direito Político*. op. cit., p. 250.

²²⁰ Mesmo quando conseguem garantir um espaço no Poder em meio as pressões das forças económicas, esses potenciais líderes políticos vão cedendo a “comprometimentos económicos que não conseguem de todo escapar, sendo compelidos a se conspurcarem com métodos corruptores”, ou seja, acabam cercados pelos interesses daqueles que detém a maior parte do Poder. Cfr. RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*, op. cit., p. 52.

ordenamentos jurídicos (o que facilita a inibição de abusos), a utilização de recursos económicos no decorrer das campanhas eleitorais é, ao mesmo tempo, elemento essencial para realização das mesmas. Não há, por exemplo, como proibir que as alternativas políticas em disputa (partidos/candidatos) gastem com propagandas e demais despesas para divulgação de suas propostas, já que tal impedimento inviabilizaria a visibilidade necessária dos eleitores para formação de suas convicções políticas.²²¹

Verificamos, dessa forma, a existência de um conflito de necessidades, pois ao mesmo tempo em que a ordem jurídica precisa autorizar os competidores a despendem recursos financeiros para realização de suas respectivas campanhas, esta se vê compelida a regular e inibir a utilização excessiva dos mesmos em prejuízo do equilíbrio da disputa eleitoral. Diante disso, nos deparamos com o dever de adequação das normas ao que outrora classificamos por “exigências contemporâneas da igualdade a nível eleitoral”²²².

Por este motivo, é que destacamos, no capítulo anterior, a projeção do princípio da igualdade de oportunidades como elemento essencial de ação do Direito Eleitoral na contemporaneidade. Naquele momento, demonstramos que a vulnerabilidade da democracia às influências externas põe em risco o essencial equilíbrio entre os candidatos, fazendo com que as eleições sejam constantemente marcadas por privilégios que dão margem a desigualdades entre os mesmos. Neste cenário, a interferência do poder económico surge como uma das maiores ameaças à igualdade do pleito, exigindo a organização de uma estrutura jurídica capaz de conter a ação corrosiva do dinheiro sobre o jogo democrático.

²²¹ Queremos dizer que a complexidade das sociedades democráticas contemporâneas exige, cada vez mais, o despendimento de recursos para que os candidatos e partidos tenham a necessária visibilidade perante o eleitorado. Sobre isso, Caramuru Afonso Francisco, destaca que é ilusório e irreal pensar que alguma ordem jurídica não considere o poder económico como elemento indissociável do processo eleitoral. O autor procura demonstrar que a participação do poder económico é característica inerente a uma sociedade democrática e pluralista. Cfr. FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Dos Abusos nas Eleições: A Tutela Jurídica da Legitimidade e Normalidade do Processo Eleitoral*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 12. Vale lembrar que no segundo capítulo tratamos sobre esse tema quando discorremos sobre o objeto de ação do princípio da igualdade de oportunidades no processo eleitoral. Ver tópico 2.3.2.

²²² Falamos em “exigências contemporâneas da igualdade a nível eleitoral” por observarmos, no fim do segundo capítulo, que a criação de um ambiente que propicie eleições igualitárias nos dias de hoje vai além da garantia individual do direito de sufrágio aos eleitores, dando ênfase a igualdade de oportunidades entre os concorrentes na campanha política. Tal fato se deve a mudança de paradigmas revelada com a evolução das legislações eleitorais. Ver tópico 2.3.2.

Assim, o princípio da igualdade de oportunidades surge como base de sustentação à ação jurídica que visa coibir as influências abusivas do poder económico no processo eleitoral. Logo, ao defendermos um ambiente eleitoral livre dos efeitos do poderio financeiro, estamos, antes de tudo, nos referindo a necessidade de construção de um embate entre forças políticas com “armas similares”, o que exige a equiparação entre os competidores no custeio de campanhas e partidos.

Diante desta constatação, nos importará esclarecer a maneira pela qual o princípio da igualdade de oportunidades pode ser juridicamente projetado para viabilizar uma estrutura apta a inibir as influências abusivas do poder económico no processo eleitoral. A tarefa, a partir deste ponto, será visualizar o modo pelo qual os Estados Democráticos de Direito criam mecanismos que impeçam que a força financeira determine, por si só, a condução do processo de escolha dos seus respetivos representantes políticos.

Tendo isso em vista, dedicaremos o próximo capítulo a análise desta questão, concentrando a discussão nos esforços jurídicos suficientes para repor a necessária igualdade entre os competidores eleitorais quando abusivamente influenciados pelo poder económico.

CAPÍTULO IV – A REPOSIÇÃO DA IGUALDADE PERANTE O PODER ECONOMICO

§ 4. 1. Inelegibilidades: Primeiros Esforços em Prol da Igualdade

Como vimos, o combate e a coibição dos atos abusivos na esfera eleitoral são objetos prioritários de toda e qualquer ordem constitucional que se autointitule democrática. Se outrora afirmamos que o momento central da democracia representativa é o processo eleitoral, a normalidade e a legitimidade deste deve figurar como diretriz basilar de todo o ordenamento jurídico-político.

Isso significa dizer que a mera previsão constitucional das eleições como mecanismo de acesso e composição do poder não é suficiente para que seja efetivamente constituída uma democracia. Exige-se, acima de tudo, a atribuição de parâmetros normativos que visem coibir interferências externas capazes de denegrir os valores democráticos essenciais de acesso ao Poder.

Diante disso, a análise do tratamento jurídico do abuso de poder como fator nocivo às eleições começa pelo exame dos parâmetros estabelecidos pela norma fundamental para o afastamento do mesmo. Os limites definidos pelo constituinte para garantia de um processo eleitoral legítimo são padrões que, além de condicionarem toda a legislação eleitoral infraconstitucional, acabam por embasar todo e qualquer raciocínio jurídico que se faça no campo do Direito Eleitoral.²²³

Contudo, antes de observar qualquer instituto ou tratamento normativo em específico, necessário se faz ressaltar que é consenso no Direito Internacional a consagração da defesa do acesso ao Poder por intermédio de “eleições honestas” com “representantes livremente eleitos” e em harmonia com a “vontade do povo”²²⁴. Isso

²²³ O Estudo dos parâmetros constitucionais de normalidade e legitimidade das eleições, conforme aponta Caramuru Afonso Francisco, nada mais é do que verificar o modo pelo qual a norma fundamental se estrutura para tornar ausentes os possíveis abusos de poder que ameacem o processo eleitoral. Cfr. FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Dos Abusos nas Eleições: A Tutela Jurídica da Legitimidade e Normalidade do Processo Eleitoral*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 9.

²²⁴ Trechos do 21º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos que assim consagra, em três pontos: “1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.”. No mesmo sentido, tal previsão é reforçada pelo 25º artigo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos que

posto, a proteção das eleições frente a fatores externos nocivos ao jogo democrático é, sobretudo, requisito geral de garantia dos Direitos Fundamentais de todas as nações que se dizem defensoras dos mesmos.

Tendo isso em vista, as normas jurídico-eleitorais estão direcionadas a promover a regulação de eleições que atendam, em simultâneo, dois importantes parâmetros: o favorecimento do pluralismo político através da liberdade de participação dos mais variados setores da sociedade, e a garantia de disputa igualitária entre aqueles que optam por fazer uso da capacidade eleitoral passiva (partidos/candidatos)²²⁵. Dessa forma, ao mesmo tempo em que devem estimular a participação de todas as forças políticas presentes na comunidade, tais normas tem o papel de eliminar possíveis fatores de desigualdade na formação das competições eleitorais.

Tal situação revela a intenção normativa de, antes mesmo da definição do cenário das eleições, evitar que ingressem na disputa candidatos em condições de poder superiores aos demais e que possam utilizar abusivamente de suas influências para terem sucesso no resultado final do pleito. Tratam-se, na verdade, da delimitação de parâmetros legais que exprimem restrições a direitos fundamentais de liberdade (participação política e livre acesso a cargos públicos) justificadas pela necessidade básica de construção do que outrora chamamos de ambiente eleitoral igualitário.²²⁶

Por esta razão, podemos dizer que as primeiras proteções normativas em torno das eleições são, também, as primeiras formas de incidência do princípio da igualdade de oportunidades entre os competidores eleitorais. Isso porque se o parâmetro inicial para regulação da competição eleitoral é a determinação de requisitos seletivos para participação passiva, há aí um esforço jurídico prévio que visa a promoção de uma

registra a necessidade de garantia à todo homem do direito de acesso em condições de igualdade à todos os cargos públicos de seu país.

²²⁵ Assim como tem sido no decorrer do trabalho, não nos referimos diretamente aos partidos políticos como via exclusiva para o exercício da capacidade eleitoral passiva porque, em alguns países, a filiação partidária não é condição de elegibilidade, ou seja, o cidadão pode candidatar-se a cargos eletivos sem que tenha participação vinculada a algum partido político. Tal situação ocorre, por exemplo, em França, onde não há exigibilidade de filiação partidária para figurar como competidor eleitoral. Cfr. TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 355.

²²⁶ Estamos, neste caso, diante de um exemplo de restrição de um direito fundamental justificada pelo fato do bem fundamental protegido (liberdade de participação política) estar se contrapondo com outro bem (igualdade eleitoral) que, em razão de determinada circunstância, merece prevalecer. Por esta perspectiva, Luís Pereira Coutinho destaca que a justificação de uma restrição a determinado direito de liberdade pretender-se-á com o fato de, ao bem que lhe corresponde, se contrapor um bem que se revele prevalecente “no âmbito de determinadas circunstâncias”. Cfr. COUTINHO, Luís Pereira Coutinho. Sobre a Justificação das restrições aos Direitos Fundamentais. “*Separata da Revista de Direito da Universidade de Lisboa*”, vol. I, nº 1 e 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 558/559.

disputa eleitoral equilibrada, cuja justificação, como dito, reside na necessidade de paridade de condições entre os possíveis postulantes.

A partir dessa premissa é que fica consolidada a ideia de restrição ao exercício de direitos políticos por cidadãos que tenham violado alguma regra de conduta ou que estejam em posição capaz de provocar desequilíbrio no processo de escolha. Tais restrições são consubstanciadas pelas chamadas inelegibilidades que, conforme observa OSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ²²⁷, encontram no princípio da igualdade de oportunidades o fundamento constitucional para limitação do direito de ser eleito.

II. A inelegibilidade é, por esse raciocínio, o instituto jurídico-constitucional utilizado como parâmetro principal para proteção dos regimes democráticos frente aos prováveis atos abusivos. Sua função não é outra senão impedir o exercício passivo da capacidade eleitoral por indivíduos que, de alguma forma, apresentem riscos de influência negativa no processo eleitoral.²²⁸

Através dos critérios de inelegibilidade, as Constituições buscam obstaculizar a habilitação de postulantes desprovidos de imparcialidade necessária ao duelo eleitoral ou destituídos de idoneidade suficiente para ocupar cargos eletivos. Diferente das incompatibilidades, que visam unicamente impedir o exercício do mandato por indivíduos que já exercem cargos públicos, as inelegibilidades têm por objeto evitar que do processo eleitoral participem cidadãos capazes de influir abusivamente na igualdade essencial ao jogo democrático. Assim, ao aplicar tais critérios, o legislador constituinte busca eliminar as possibilidades de formação de um pleito eleitoral desequilibrado em razão de determinada condição ou circunstância inerente aos pretensos candidatos.

²²⁷ Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. Op. cit., p. 93.

²²⁸ A maioria dos autores que se dedicam a tratar sobre a inelegibilidade a considera um instituto jurídico fundamental para o combate ao abuso de poder e a defesa do Estado Democrático de Direito. Nesta linha, Manoel Gonçalves Ferreira Filho é enfático ao alegar que “a inelegibilidade é uma medida destinada a defender a democracia contra possíveis e prováveis abusos”. Cfr. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Curso de Direito Constitucional*. 38ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 144. No mesmo sentido, Jorge Miranda alega que as inelegibilidades tratam da salvaguarda do próprio Estado ou da salvaguarda contra abusos de poder que venham a ser cometidos”. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. Op. cit., p. 137. De maneira mais incisiva, Pedro Henrique Távora Niess aponta que a inelegibilidade é posta pela Constituição como possibilidade de “negação do direito de ser representante do povo no Poder”. Cfr. NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos Políticos: Condições de Elegibilidade e Inelegibilidades*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 5.

Por outro lado, JOSÉ AFONSO DA SILVA²²⁹ lembra que “as inelegibilidades possuem, assim, um fundamento ético evidente, tornando-se ilegítimas quando estabelecidas com fundamento político ou para assegurarem o domínio por um grupo que o venha detendo”, isto é, para que atendam a referida função de salvaguarda e proteção das eleições, os critérios de inelegibilidades devem ser instituídos em consonância com os valores essenciais da democracia, pois, caso contrário, podem se apresentar como mecanismos conservadores de perpetuação de forças políticas no poder.²³⁰

Todavia, sem fugir da fundamental preponderância do princípio democrático que norteia o presente trabalho, procuramos destacar as inelegibilidades considerando exclusivamente seu fundamento ético, ou seja, seu emprego como barreiras normativas à formação de pleitos eleitorais que privilegiem situações de domínio vulneráveis ao exercício abusivo de poderes (político, cultural e, principalmente, económico). Por esta configuração, a nossa intenção é mostrá-las como expressão dos primeiros esforços jurídicos impulsionados pelo princípio da igualdade de oportunidades para promoção de um ambiente eleitoral livre de influências negativas.

Dentro desta perspectiva, não há equívoco em dizer que as inelegibilidades surgem como medidas preventivas de proteção a igualdade entre os possíveis candidatos ou competidores eleitorais. Por isso, funcionam como formas de impedimento ao exercício do *ius honorum*, podendo se apresentarem tanto sob o enfoque de sanção quanto, tão e simplesmente, como um impedimento a quem, mesmo não tendo cometido qualquer conduta ilícita, possa ferir o equilíbrio do pleito ou a forma de Estado.²³¹

Isso significa dizer que, longe de apenas figurarem como obstáculos à participação de indivíduos judicialmente condenados, as inelegibilidades atuam,

²²⁹ A título exemplificativo, o autor lembra que as Constituições brasileiras vigentes no período ditatorial, apesar de preverem uma série de inelegibilidades, as utilizavam, na prática, como fundamento jurídico para o asseguramento de forças políticas do regime militar nas ostes do poder. Cfr. DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. cit., p. 389.

²³⁰ Considerando a possibilidade de utilização das inelegibilidades como modo de preservação de determinada força política no poder, Erick Wilson Pereira critica a previsão de reeleição por ordenamentos jurídicos que instituem causas de inelegibilidade sob a justificativa de evitar o uso de cargos em favor dos titulares do poder. Embora tal fato possa ser visualizado em outros exemplos, o autor faz uma crítica direta ao caso brasileiro que instituiu, por emenda constitucional, a reelegibilidade mesmo mantendo a base de fundamentação das causas de inelegibilidade previstas na Constituição de 1988. Cfr. PEREIRA, Erick Wilson. *Controle Jurisdicional do Abuso de Poder no Processo Eleitoral*. op. cit., p. 128/130.

²³¹ Cfr. CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. *Inelegibilidade: inelegibilidades e proporcionalidade, inelegibilidade e abuso de poder*. Op. cit., p. 71.

também, como radares que visam blindar o processo eleitoral frente a cidadãos que, embora não tenham histórico criminal, reúnam características ou assumam funções que, por sua natureza, apresentem riscos de influências abusivas ao nível de igualdade de condições entre os candidatos.

III. Somente através da compreensão do alcance extensivo dos critérios de inelegibilidades é que podemos visualizar o modo pelo qual eles podem se apresentar como elementos inibitórios do uso excessivo do poder económico. Nesta seara, no lugar de apenas reconhecer possíveis posições de parcialidade de indivíduos por exercerem determinados cargos públicos ou possuírem histórico de condenações, o legislador deverá detetar cidadãos que ocupem funções com potencial de interferência no financiamento das campanhas eleitorais.

Dentro desse raciocínio, devemos ter em conta que se a matéria-prima do poder económico é o dinheiro, o reconhecimento das fontes de financiamento eleitoral é imprescindível para que possam ser tomadas quaisquer medidas normativas que visem neutralizar prováveis influências negativas em razão de sua aplicação. Isso significa dizer que há uma necessidade primária de identificação da origem dos recursos económicos para que, baseados nela, possam incidir os dispositivos de inelegibilidade pertinentes ao caso em concreto.

Por este motivo, ao analisarmos a realidade das campanhas eleitorais contemporâneas, verificamos que a força destrutiva do poderio financeiro se apoia, inevitavelmente, nos setores privados por onde circundam as grandes empresas e os fortes grupos económicos cujos interesses se concentram na busca por espaço nas instâncias decisórias do governo. Assim sendo, o financiamento privado de campanhas, por amparar-se em doações particulares, estimula a capacidade de ingerência dos referidos interesses empresariais na disputa eleitoral, fazendo com que o fluxo de dinheiro aumente na proporção em que cresçam as participações da iniciativa privada no governo.²³²

²³² Dentro desta perspectiva, ao analisar as vantagens e desvantagens de ambos os tipos de financiamento de campanhas (público e privado), Marcelo Passamani Machado relata que a principal crítica doutrinária feita ao modelo de financiamento privado reside na utilização pelas empresas de contribuições privadas como meio para influenciar a atuação dos poderes Executivo e Legislativo. Tal fato faz com que o processo eleitoral seja alvo de interesses das elites económicas que dependem o que for necessário para garantir participação nos quadros do futuro governo. Cfr. MACHADO, Marcelo Passamani. *O*

Tendo por base esta realidade, não há outra maneira de implementação das inelegibilidades senão para impedir o ingresso na competição eleitoral de indivíduos que sejam titulares ou representantes legais de sociedades e empresas privadas mantenedoras de algum tipo de vinculação com o Estado. Em se tratando de prevenção legislativa, esse parece ser o único caminho para minimizar os riscos de cometimento de abusos por parte daqueles que possuem interesses económicos diretamente ligados aos destinos do governo.

Inclusive, essa foi a medida tomada pela legislação eleitoral italiana que, após os indícios de influência direta do grupo de comunicação pertencente ao ex-primeiro-ministro Sílvio Berlusconi nas eleições de 1994, absorveu uma série de inelegibilidades que recaem sobre os titulares, representantes legais e conselheiros administrativos de quaisquer empresas que através de contratos, concessões públicas ou por receberem quaisquer tipos de subvenções estatais, mantenham vínculos financeiros com o governo italiano.²³³

Nestes moldes, o objetivo das inelegibilidades é afastar ou impedir que se habilitem na competição eleitoral sujeitos em posição económica privilegiada, cuja natureza de sua função seja capaz de influenciar monetariamente o equilíbrio do jogo democrático. Note-se que, nesta esfera, a intenção do legislador é conferir certo nível de igualdade ao pleito eleitoral cortando pela raiz possíveis situações de desigualdade impulsionadas pelo patrocínio das elites económicas a determinadas candidaturas.

A adoção de tais medidas justifica-se, ainda mais, quando levamos em conta a liberdade conferida pelo atual modelo de Estado de Direito às práticas do mercado económico. O incentivo a produção e o estímulo a livre concorrência fazem com que os grandes detentores do poder económico pensem única e exclusivamente no seu resultado lucrativo e acabem esquecendo que suas atividades refletem diretamente na conjuntura social da comunidade. Dessa maneira, a atribuição de barreiras à participação política dos que manejam o poder económico, além de significar uma nítida tentativa de promoção da igualdade no acesso democrático ao poder, é, sobretudo,

Financiamento das Campanhas Eleitorais: Perspectivas para uma Reforma Política. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (org.). LEMBO, Cláudio. (coord.). *O Voto nas Américas.* São Paulo: Manole, 2011, p. 208.

²³³ Ao citar o caso italiano, Oscar Sánchez Muñoz faz uma crítica a legislação espanhola por alegar que a mesma se limita a prever situações de inelegibilidades que recaem apenas sobre os indivíduos que ocupam cargos públicos, deixando de lado as possibilidades de abusos por aqueles que se encontram em posições de domínio financeiro ou mediático. Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales.* op. cit. 96/97.

uma das formas de redução das possibilidades de intervenção privada nos interesses sociais.²³⁴

Desta feita, quando direcionadas ao poder económico, as referidas medidas preventivas de inelegibilidade figuram como legítimas barreiras ao fluxo desenfreado do dinheiro no decorrer das campanhas políticas (na medida em que vetam o protagonismo eleitoral de empresas), além de apresentarem-se como fatores de inibição da ação dos interesses privados no jogo democrático, provocando, de todo modo, certo desestímulo das elites económicas em manterem vínculos políticos com o Estado.

IV. Conforme podemos verificar, o estabelecimento das causas de inelegibilidade não é a medida mais incisiva no combate aos abusos, nem tampouco figura entre as soluções mais eficazes para a promoção da igualdade entre os competidores eleitorais, porém possui especial relevância por funcionar como mecanismo de triagem de candidaturas suspeitas, minimizando precocemente as possibilidades de ocorrerem influências abusivas no decorrer do pleito.²³⁵

Do mesmo modo, ao negar o exercício do direito de ser eleito aos cidadãos com tendências à prática abusiva, as inelegibilidades - sejam elas direcionadas às práticas económicas ou políticas - diminuem a margem de incidência dos atos abusivos na medida em que reduzem as opções políticas em disputa, o que acaba por facilitar a coibição dos abusos pelos órgãos de fiscalização eleitoral.

No entanto, é necessário reconhecermos que, por outro lado, o referido instituto jurídico apresenta baixos níveis de eficácia imediata quando debruçado sobre o cenário eleitoral contemporâneo. Isto se dá em razão do crescimento das fontes ilegais de financiamento de campanhas aliado ao surgimento de novos meios de publicidade que encarecem os custos das campanhas, exigindo maior despendimento de recursos para a realização das mesmas. Tais fatores ampliam o leque de participação financeira das

²³⁴ Tal fato também é alertado por Olivar Coneglian que destaca a necessidade dos detentores do poder económico deixarem de ser pensados apenas sob o aspeto individual, uma vez que suas atividades têm, inegavelmente, reflexos sociais, o que acarreta em responsabilidades além daquelas que lhes seriam comuns. Com base nesse argumento, o autor procura esclarecer que o combate ao uso abusivo do poder económico se justifica não pelas qualidades pessoais de determinados candidatos, mas, sobretudo, pela capacidade dos mesmos em utilizar-se do poderio financeiro para alterar o sentimento da população a que pertencem. Cfr. CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. *Inelegibilidade: inelegibilidades e proporcionalidade, inelegibilidade e abuso de poder*. op. cit., p. 156/157.

²³⁵ MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit. 99.

empresas na medida em que retiram a necessidade de estarem oficialmente protagonizando candidaturas, ou seja, o poder económico, através de financiamentos ilegais, acaba garantindo influência na luta pelo poder sem precisar ter participação oficial no pleito.

Diante desse impasse, as inelegibilidades dificilmente conseguem cumprir seu papel de anular previamente a participação de alternativas políticas que visivelmente apresentem riscos de influência económica no processo eleitoral. A eficácia de suas funções, neste aspeto, fica condicionada a comprovação da participação ilegal de forças económicas no financiamento de campanhas, o que faz ganharem maior confiança quando adotadas em carácter de *sansão*. Por esse motivo, algumas legislações optam por prever inelegibilidades sancionatórias que recaem sobre indivíduos condenados por crimes de natureza económica ou que tenham contas rejeitadas no exercício de alguma função pública.²³⁶

V. Em meio a esses fatores, verificamos que a tentativa de repor, ainda na fase de formação do pleito eleitoral, a igualdade perante o poder económico é tarefa deveras limitada porque resume-se a capacidade de alcance das causas de inelegibilidades nos potenciais focos de influência abusiva (empresas, grupos económicos e setores da iniciativa privada). Há, basicamente, um esforço de reduzir as margens de incidência da força financeira em prol do equilíbrio do pleito em formação. A projeção do princípio da igualdade de oportunidades, neste estágio, atua como parâmetro restritivo ao direito fundamental de liberdade de acesso a competição eleitoral.

Todavia, a análise mais contundente de reposição da igualdade no processo eleitoral reside na observância da atuação dos indivíduos enquanto competidores propriamente ditos, ou seja, no exame da projeção do referido princípio no desenvolver

²³⁶ Esse é, por exemplo, o caso do Brasil que após inúmeros casos de corrupção e abuso de poder económico que culminaram no *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, incluiu na Lei das Inelegibilidades (nº 64/1990) o veto à participação política de cidadãos que: tenham contra si representação julgada procedente por abuso de poder económico (§4º), tenham sido condenados criminalmente pela prática de crimes contra a económica popular, a fé pública ou o mercado financeiro (§5º); tenham contas rejeitas pelo Tribunal de Contas quando no exercício de função pública (§7º); tenham sido beneficiados eleitoralmente ou a terceiros por abuso de poder económico (§8º); ou sejam dirigentes de estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro que estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial (§9º). Cfr. TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. op. cit., p. 27/37.

das campanhas eleitorais levando em consideração a relação direta entre o uso do poder económico e sua capacidade de influência no voto dos eleitores.

Tendo isso em vista, a partir deste ponto, nos dedicaremos ao tratamento acerca das medidas restritivas à liberdade de atuação dos competidores no seio das campanhas eleitorais. Neste ponto, mais do que visualizar a tentativa de propiciar um ambiente igualitário ainda na formação das alternativas políticas, procuraremos analisar de que maneira a ação reguladora do Estado pode direcionar-se para impedir que determinados candidatos ou partidos abusem de posições de superioridade económica em detrimento da essencial igualdade de competitividade.

§ 4. 2. Medidas Restritivas ao Poder Economico nas Campanhas Eleitorais

I. Conforme anteriormente ressaltado, não há o que se falar em disputa democrática se não houver liberdade suficiente para que os concorrentes a cargos eletivos tenham oportunidade de tornar visíveis, frente ao eleitorado, suas respectivas linhas de pensamento e projetos de governo. A campanha eleitoral é, dentro desta perspectiva, o terreno legalmente direcionado para a fruição, pelas forças políticas em confronto, da liberdade necessária para contribuírem positivamente na formação da opinião política do eleitor.

No entanto, como vimos em linhas pretéritas, tão importante quanto a garantia de liberdade de atuação dos candidatos é o estabelecimento de limites para o usufruto da mesma. Isso significa dizer que o grau de liberdade de cada competidor deve ter como parâmetro o nível de igualdade frente aos demais. Por esta razão, ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ²³⁷ destaca que apesar da necessidade de conferir aos competidores eleitorais máxima liberdade para receberem o apoio dos eleitores, esta não pode ser absoluta, devendo o ordenamento jurídico dispor de limitações que garantam adequadamente a igualdade de oportunidades entre os concorrentes.

A ausência de limites à conduta individual do candidato é, nesses moldes, o principal incentivo à prática abusiva uma vez que o competidor se vê livre para utilizar-se de quaisquer posições de vantagem com vistas a autopromover-se e, portanto,

²³⁷ Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit. 71.

garantir o apoio do eleitorado. Se assim for, o jogo democrático fica consideravelmente vulnerável a manipulações de toda sorte. Por isso, não há equívoco ao dizermos que conferir liberdade irrestrita aos competidores no decorrer das campanhas eleitorais é, ao mesmo tempo, dar-lhes carta-branca para aproveitarem abusivamente de posições de superioridade fática, atingindo, assim, o valioso equilíbrio do pleito.

Com base nisso, o princípio da igualdade de oportunidades revela sua dimensão negativa, projetando-se como fundamento jurídico para instituição de medidas restritivas à atuação dos candidatos, cujo fim é impedir a ascensão ilegítima de alguns em detrimento de outros.²³⁸

II. No que diz respeito as situações de desequilíbrio fático provocadas especificamente pela utilização excessiva ou indevida do poder económico, é certo que o alvo principal das normas limitativas à liberdade dos candidatos recairá sobre o uso do dinheiro e o manejo das fontes de financiamento de campanhas. Isso significa dizer que, neste campo, a ação do princípio da igualdade de oportunidades se projeta na tentativa de evitar que os competidores com mais recursos económicos (ou apadrinhados pelas elites económicas) utilizem-se abusivamente de sua superioridade financeira para garantir vantagem na conquista de votos.

Nessa linha, importante se faz reiterar que tais medidas não têm o objetivo de anulação total da influência financeira no decorrer das campanhas eleitorais. Como dito, o intuito é impedir que o emprego do dinheiro seja intenso ao ponto de interferir nas escolhas feitas pelos eleitores. O ato abusivo, neste caso, não se dá necessariamente quando se estar diante de um desrespeito às normas que autorizam as movimentações de recursos nas campanhas eleitorais, ele pode ser revelado através de comportamentos que apresentem potencialidade suficiente para desequilibrar a luta ideológica entre os

²³⁸ Tanto na Europa quanto na América, são crescentes as intervenções legislativas através de medidas que visam garantir a proteção da igualdade entre os candidatos no decorrer das campanhas. Miguel Galvão Teles aponta que tem se revelado, desde o término da Segunda Guerra Mundial, uma espécie de “tendência a regulamentação sistêmica das campanhas eleitorais” através de diplomas normativos próprios ou por leis de conteúdo estritamente eleitoral. Cfr. TELLES, Miguel Galvão. *O Regime Jurídico das Campanhas Eleitorais no Direito Comparado*. Op. cit., p. 34. No mesmo sentido, Jorge Miranda explica que o contínuo crescimento das referidas intervenções se dá por estar cada vez mais ameaçada a igualdade entre as candidaturas em domínios tão sensíveis como os meios de campanha e o seu financiamento. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. Op. cit., p. 274.

concorrentes²³⁹. Por esta razão, a atribuição de limites através de normas voltadas diretamente à regulação das entradas e saídas do dinheiro no decorrer das campanhas mostra-se cada vez mais necessária na atualidade.

Ao tomarmos por base o cenário atual em que se operam as eleições, é evidente que os competidores que gozam de maiores recursos económicos podem beneficiar-se abusivamente de fatores variados que visam conferir-lhes maior visibilidade. É o caso, por exemplo, da aplicação de uma intensa atividade publicitária através de ações de marketing para promoção do candidato, bem como do despendimento desmedido de recursos para viabilização de uma estrutura de campanha cuja penetração eleitoral exceda as características comuns.²⁴⁰

Dessa maneira, as medidas restritivas que serão aqui delimitadas são mecanismos que se empenham em evitar que o dinheiro vote, ou seja, que a pujança financeira de alguns candidatos ofusque a visibilidade de outros, impedindo, assim, que os eleitores tenham uma visão completa e imparcial das alternativas políticas em disputa. Por assim ser, a intenção principal é evitar que situações geradas pela prática abusiva do poder económico sejam fatores determinantes no resultado final das eleições.

Com base nesta perspectiva, antes de partirmos para a análise concreta das referidas medidas, é relevante esclarecermos que embora possam ser identificadas variadas medidas de ordem política que visem reduzir os custos de campanha e, por conseguinte, a influência excessiva do poderio económico no jogo democrático, nos reservaremos aos aspetos jurídicos do tema, de maneira a tratar sobre os instrumentos legislativos que, em regra, são utilizados nos atuais regimes de democracia constitucional.

²³⁹ É o caso, por exemplo, de candidatos que mesmo dentro dos limites estabelecidos pela norma, gastam quantias muito superiores de dinheiro em relação aos seus adversários. No Brasil, inclusive, a jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral vem sedimentando no sentido de reconhecer a ilicitude do ato configurador do abuso, ainda que não demonstrada a relação de causa e efeito entre a prática tida como abusiva e o resultado das eleições, sendo suficiente que se possa vislumbrar a sua capacidade para tanto. Cfr. LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 2ª Edição. Curitiba: Juruá, 2008, p. 40/42. No mesmo sentido, Emerson Garcia reforça que é suficiente a comprovação de que o ato praticado denote ser potencialmente daninho à legitimidade do pleito, sendo apto a influir sobre a vontade popular. Cfr. GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições – Meios de Coibição*. Op. cit., p. 24/25.

²⁴⁰ Jorge Cortês e Vasco Duarte de Almeida atentam para o fato de que tamanha é a capacidade transformadora das máquinas de propaganda eleitoral na atualidade que o custo das campanhas eleitorais torna-se demasiadamente alto e, se não forem devidamente controlados, pervertem a representação política através da imposição de um “produto” (partido ou candidato) com pouca originalidade. Cfr. ALMEIDA, Vasco Duarte de. CORTÊS, Jorge. *Estudos Vários de Direito Eleitoral*. Op. cit., p. 441/442.

III. O primeiro passo para alcançar, em certa medida, uma eficaz limitação do fluxo de recursos económicos despendidos pelos candidatos no decorrer das campanhas eleitorais é a delimitação temporal das mesmas. Antes de atribuir medidas voltadas diretamente para os gastos e arrecadações das candidaturas, o legislador procura demarcar o período em que as movimentações financeiras podem ser efetivamente realizadas. Por esse caminho, acredita-se evitar a existência de um estado de “campanha permanente”, o que ajuda os partidos menos favorecidos economicamente a acompanharem a ação temporal daqueles que detém maior poderio financeiro.²⁴¹

Tal medida representa a concretização da premissa política de que quanto menor for o período de duração das atividades de campanha, menor será o custo com as ações necessárias para sua realização. Nesses moldes, apesar de reduzir o período destinado ao exercício da liberdade de informação – especialmente voltada à construção da opinião política do eleitor (maturação do voto) - a referida medida busca induzir um volume financeiro que seja, no mínimo, proporcional entre os competidores.

Todavia, é certo que a demarcação do período eleitoral não impede que se realizem diferentes atividades de cunho eleitoral em outras épocas (principalmente na chamada pré-campanha)²⁴², mas a concentração temporal dos atos de propaganda acabam por fazer com que o maior fluxo de gastos e contribuições fique restrito ao período legalmente estipulado. Dessa forma, a visibilidade das alternativas políticas em disputa ganha maior intensidade no período que imediatamente antecede o dia do escrutínio, reduzindo, assim, o espaço de incidência de ações abusivas dos candidatos perante os eleitores.²⁴³

Destarte, em meio aos efeitos provindos da delimitação legal das campanhas eleitorais, o que verdadeiramente nos importa observar é o fato de que, embora tenha como foco principal a desoneração dos custos gerais do pleito, tal previsão deve ser

²⁴¹ SILVA, Ana Rodrigues da. O Financiamento de Partidos e de Campanhas: Legislação e Prevenção de Fraudes. “*Separata da Revista de Direito da Universidade de Lisboa*”, vol. XLVI, nº 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 1173.

²⁴² *Ibidem*, p. 1172.

²⁴³ Em Portugal, tal medida é reproduzida, por exemplo, pelo 53º artigo da Lei nº 4/2001 que suspende o exercício do direito de antena geral um mês antes da data fixada para o início de qualquer campanha eleitoral ou referendária. Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. Op. cit., p. 279.

considerada uma das medidas de combate ao uso abusivo do poder económico cuja justificação reside na necessidade de paridade de condições entre os competidos.²⁴⁴

IV. Definidos os limites temporais para execução dos atos de campanha, as atenções recaem sobre a maneira pela qual os competidores viabilizam financeiramente a estrutura de divulgação do conteúdo político-ideológico que sustenta suas respectivas candidaturas. Nesta fase, o princípio da igualdade de oportunidades se apresenta em sua mais nítida projeção, pois ergue-se como principal fundamento constitucional para a ação do legislador que, por seu turno, atua com vistas a limitar a liberdade de gastos e arrecadações de campanha.

Também é nesta etapa que melhor se percebe a intenção normativa de combater às práticas abusivas. Isso porque são instituídas medidas que regulam diretamente o risco de disparidade entre as movimentações financeiras dos candidatos. A função do legislador, nessa esfera, é concentrada na tentativa de fixar um padrão razoável de despesas e contribuições que mantenha a campanha num nível equilibrado de disputa.

Por esse caminho, a medida restritiva que desponta entre aquelas que são mais frequentemente adotadas é a limitação absoluta dos gastos e arrecadações eleitorais por intermédio de um teto máximo que sirva de parâmetro para todos os participantes do pleito. Através dele, o candidato fica sujeito a manter as movimentações monetárias de sua campanha nos limites do valor definido por lei. Dessa forma, cria-se uma margem de despesas e doações que aproxima a condição financeira das forças políticas em confronto, independentemente do potencial económico de cada uma delas.

Conforme destaca OSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ²⁴⁵, há, claramente, uma conexão desta medida com o princípio da igualdade de oportunidades, pois ao fixar, por exemplo, um limite máximo de gastos que esteja abaixo das possibilidades financeiras dos competidores mais abastados, estar-se-á implicando necessariamente na diminuição da vantagem económica frente aos concorrentes menos favorecidos economicamente. Assim, em termos práticos, os candidatos com aporte financeiro privilegiado se vêm

²⁴⁴ Se o principal objetivo da delimitação temporal do período de campanha é a redução do custo global das mesmas, tal medida também contribui para uma maior igualdade entre as candidaturas concorrentes, evitando, até mesmo, os recursos advindos de financiamento irregulares. Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 180.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 185.

impedidos de utilizar abusivamente das influências económicas por terem que se limitar aos valores definidos por lei.

O mesmo ocorre com as arrecadações financeiras de origem privada. Ao atribuir um limite máximo de doações - sejam elas relativas a pessoas físicas ou jurídicas – o legislador visa reduzir a capacidade de influência de terceiros cujo potencial económico poderia impulsionar a promoção abusiva de alguns candidatos em detrimento de outros. Dessa maneira, independente da diferença entre suas respectivas capacidades financeiras, os doadores possuem, perante a lei, condições equivalentes de interferência nas finanças das candidaturas que forem partidários.²⁴⁶

No entanto, ao nosso ver, a eficiência de tais medidas, tanto no que se refere aos gastos eleitorais quanto no que diz respeito as doações, depende de uma importante condição que, nesse momento, merece especial atenção. É necessária, acima de tudo, a fixação de um valor-limite que seja verdadeiramente plausível com a dimensão do pleito, isto é, torna-se essencial o estabelecimento de um montante minimamente proporcional ao alcance de todos os candidatos, levando em consideração suas naturais diferenças. Com isso, queremos dizer que é preciso que os candidatos menos favorecidos tenham a possibilidade de atingir, pelo menos, um percentual considerável do valor estabelecido por lei; ao mesmo tempo em que, por óbvio, os candidatos mais abastados tenham a oportunidade de usufruírem da totalidade do valor-limite.

Isso significa dizer que se por caso for adotado um montante muito elevado de gastos e arrecadações, restará esvaziado o propósito de promover a essencial igualdade de oportunidades entre os candidatos. Estar-se-á, apenas, incentivando as diferenças económicas que dão margem a práticas abusivas propensas a influenciar diretamente no resultado do pleito.

²⁴⁶ Tal medida foi incluída na reforma eleitoral americana de 2002 (*Bipartisan Campaign Reform Act*) como instrumento necessário para “bloquear o financiamento eleitoral como via de acesso dos chamados interesses especiais às decisões dos governantes”. Atualmente, o valor que cada pessoa física pode doar é igual para todos, sendo fixados de acordo com o cargo eletivo a ser pleiteado. Assim, por exemplo, cada cidadão pode doar o máximo de US\$2.000 (dois mil) dólares por eleição para cada candidato federal. Cfr. TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. op. cit., p. 235/236. Por outro lado, o critério adotado pela legislação brasileira mostra-se nitidamente desigual uma vez que vincula a capacidade de doação à 10% (dez por cento) do rendimento bruto anual auferido pelos doadores no ano anterior ao das eleições. Desse modo, as pessoas físicas ou jurídicas com forte poderio económico acabam tendo uma capacidade considerável de influência financeira no jogo democrático. Por assim ser, no lugar de prezar pela igualdade, a lei alimenta as diferenças na medida em que permite que os ricos doem mais. Cfr. LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 2ª Edição. Curitiba: Juruá, 2008, p. 109/110.

Portanto, mais do que definir limites quantitativos através de medidas direcionadas a movimentação financeira dos candidatos (gastos e arrecadações), mostra-se indispensável a adoção, pelo legislador, de um critério proporcional à realidade económica do conjunto de candidaturas que constituem o pleito eleitoral.

IV. Ao lado das medidas que visam atribuir tetos limitativos de financiamento eleitoral, figuram também as vedações normativas a contribuições económicas oriundas de determinadas pessoas físicas ou jurídicas. São as chamadas fontes proibidas, cuja finalidade é blindar o processo eleitoral da participação financeira de certos indivíduos ou entidades que, por algum motivo em específico, representem riscos a lisura económica do pleito.

A aplicação das mesmas revela o nítido intuito de atingir diretamente os potenciais focos de influência abusiva com vista a assegurar o equilíbrio entre os candidatos na disputa. O legislador, neste ponto, tem a oportunidade de atribuir critérios gerais ou específicos de vedação a doações provenientes, por exemplo, de empresas privadas e pessoas físicas, além de poder impedir interferências económicas do dinheiro estrangeiro através da previsão de proibição de contribuições internacionais.²⁴⁷

Tal medida tem significativo alcance no combate ao abuso porque se faz presente nas origens das arrecadações privadas, ou seja, o princípio da igualdade de oportunidades, nesses moldes, adianta sua projeção às fontes de financiamento das

²⁴⁷ Em França e nos Estados Unidos a lei eleitoral veda as doações ou contribuições financeiras de pessoas jurídicas às candidaturas. A legislação eleitoral francesa, inclusive, estende tal proibição a chamadas doações *in natura* que compreendem o fornecimento de serviços e vantagens travestidos em apoio eleitoral. O mesmo ocorre com as doações oriundas de entidades, governos ou partidos políticos estrangeiros. A legislação americana, por sua vez, inclui entre as vedações as contribuições providas de organizações constituídas sob as leis estrangeiras ou com sede em país estrangeiro, seja qual for sua forma. Cfr. TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. op. cit., p. 394/395. Destaque-se que o Brasil segue o mesmo caminho no que diz respeito a proibição de doações advindas de empresas privadas. Após os sucessivos escândalos de corrupção deflagrados através do emprego do financiamento ilegal de campanhas por empresas e sociedades comerciais, a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) ingressou com Ação de Direta de Inconstitucionalidade (nº 4650) que visa proibir o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais com investimentos empresariais sob a alegação de que tal previsão (prevista pela Lei nº 9594/1997) vai de encontro ao princípio constitucional da igualdade de oportunidades entre as forças políticas em disputa. O Supremo Tribunal Federal (STF) iniciou o julgamento e, até a última sessão, o placar era de 6 (seis) votos a favor e 1 (um) contra a procedência da referida ação. Dentre os Ministros que votaram a favor, o Sr. Dr. Marco Aurélio Mello destaca a necessidade de construção de um processo eleitoral com “normas que o impeçam de ser subvertido pela influência do poder económico”. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/voto-marco-aurelio-adi-4650-doacoes.pdf>. Último acesso em: 12/12/2014.

campanhas. Sem dúvidas, não há nada mais eficaz para inibição de determinadas práticas quando combatidas já a partir de suas fontes de incidência.

Contudo, nos importa ressaltar que, caso aplicada em excesso, tal medida pode implicar no esvaziamento de recursos para viabilização de campanhas baseadas exclusivamente no financiamento privado, convertendo-se, assim, num considerável incentivo ao financiamento irregular. Por esta razão, a aplicação da mesma mostra-se mais eficaz quando debruçada num regime que adote o financiamento público como elemento compensador das contribuições privadas.

V. Com a mesma natureza proibitiva, mas com vistas a atingir alvos que não sejam diretamente as fontes de financiamento de partidos e campanhas, destacam-se as limitações específicas de gastos eleitorais que, em regra, são manifestadas pelas vedações legais a determinadas atividades de divulgação das candidaturas. Trata-se, particularmente, da atribuição de medidas restritivas à liberdade de propaganda. O legislador, através delas, procura diminuir as possibilidades de despesas para, assim, alcançar certa redução da capacidade de interferência do dinheiro nos procedimentos de campanha.

Na prática, as candidaturas se veem impedidas de realizarem certos tipos de propaganda e, por isso, acabam por ter uma margem menor de investimento do dinheiro arrecadado para fins de campanha. Dessa maneira, o competidor propenso à prática abusiva tem suas ações limitadas aos meios autorizados pela lei, reduzindo, assim, o seu poder de influência económica no jogo democrático.²⁴⁸

Ressalte-se que esse tipo de atribuição de medidas restritivas a execução das propagandas se mostra, nos dias de hoje, demasiadamente necessária pela conjugação de dois fatores em especial: o alto custo das eficientes máquinas publicitárias aliado ao alcance das novas tecnologias de comunicação social. Por esta razão, os candidatos com recursos económicos suficientes para usufruírem desse potencial publicitário possuem,

²⁴⁸ A título exemplificativo, a legislação eleitoral espanhola prevê a proibição total de propaganda eleitoral através de pancartas e bandeirolas fora dos lugares reservados para sua utilização gratuita (artigo 55 da LOREG). O mesmo diploma veda a contratação de espaços de publicidade eleitoral em todos os meios de comunicação de titularidade pública e em alguns de propriedade privada (artigo 60.1 da LOREG). Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 197.

naturalmente, armas capazes de desigular de modo abusivo o pleito eleitoral, interferindo, assim, na lisura do seu resultado.

Ao mesmo tempo, devemos ter em mente que o acolhimento de tais normas precisa ser feito sem que se descuide da imperiosa proteção a liberdade de expressão como valor essencial da democracia. Isso porque, como sabemos, a consolidação da opinião política do eleitor depende diretamente do fluxo de informações ao qual é submetido no desenvolvimento das campanhas. Por isso, a veiculação de propaganda eleitoral não pode ser intensamente limitada ao ponto de comprometer a liberdade de participação política do cidadão.

Nesse sentido, FÁVILA RIBEIRO²⁴⁹ ressalta que “a ninguém assiste, efetivamente, obstar a propaganda eleitoral, na própria razão que não pode impedir o exercício da liberdade”. A proteção, neste caso, é assegurada à propaganda lícita, porém quando “o abuso aparece, é atravessada a trilha jurídica, incidindo no campo da ilicitude”.

V. Somente ao esmiuçarmos, uma a uma, as principais medidas jurídicas direcionadas ao controlo da liberdade de atuação dos competidores, é que passamos a ter a verdadeira noção do quão vasto é o alcance do poder económico no processo eleitoral. Os domínios atingidos pelo mesmo abrangem todas as fases da competição, exigindo, assim, um esforço jurídico tão amplo quanto suas dimensões. Por isso, das limitações temporais às diversas restrições a movimentações financeiras de campanha (gastos e contribuições), o exame desse esboço normativo nos faz parecer que, pelo menos na teoria, a influência do dinheiro privado pode ser facilmente contida em prol da indispensável igualdade do pleito.

Contudo, tal aparência não condiz com o que se vê na prática. Além da constatação de sucessivos casos de influência abusiva do poderio financeiro na condução de eleições, crescem, tanto na Europa quanto na América, debates sobre novos mecanismos jurídicos de contenção dos efeitos da força económica no jogo democrático. Conforme observado por JORGE MIRANDA²⁵⁰ não se trata apenas de uma tentativa de garantia da igualdade e, com a igualdade, a imparcialidade de entidades públicas, cuida-se, também, de preservar a independência do poder público frente ao

²⁴⁹ Cfr. RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. op. cit., p. 46.

²⁵⁰ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. Op. cit., p. 274.

poder económico, não deixando que o resultado da eleição seja determinado pela preferência deste a uma ou outra candidatura.

Por esse motivo, o Direito Eleitoral tem sido impulsionado a buscar soluções que transcendem a função negativa ou limitadora das normas, e pousam na ação positiva do poder público. Assim, o desafio de reposição da igualdade perante o uso abusivo do poder económico excede os contornos comuns de limitação normativa, nos exigindo identificar o papel do Estado como promotor de medidas prestacionais que visem compensar desigualdades fáticas entre os candidatos.

§ 4. 3. O Estado e a Salvaguarda da Igualdade Eleitoral

I. Até o presente momento, constatamos não só a importância, mas principalmente a necessidade de serem juridicamente articuladas medidas restritivas à atuação dos candidatos nas campanhas eleitorais. Ao mesmo tempo, conforme demonstramos ao longo do trabalho, a realidade dos atuais regimes democráticos mostra que a função limitadora das mesmas não tem alcançado satisfatoriamente a frenagem do poder económico como agente nocivo à igualdade eleitoral.

Acreditamos, sobretudo, que a insuficiência funcional das referidas medidas não se deve a possíveis imperfeições normativas ou a pontuais deficiências de acolhimento, justifica-se, especialmente, pelo meteórico desenvolvimento da capacidade de interferência da força financeira no processo eleitoral. A onerosa realidade das campanhas políticas, além de fragilizar o alcance de muitas das medidas limitadoras, abre um imenso terreno de incentivo às fontes irregulares de custeamento partidário.

Tal constatação nos revela que o financiamento privado de campanhas, caso adotado em sua plenitude, pode até ser regulado por uma estrutura normativa perfeita do ponto de vista teórico, mas dificilmente consegue manter-se intacto às influências daqueles que detém o poder económico. Isso significa dizer que as medidas restritivas à liberdade de atuação dos candidatos, apesar de serem elementos essenciais para tentativa de reposição da igualdade na competição eleitoral, não são suficientes para

impedir que alguns candidatos saquem vantagens abusivas de ordem económica frente aos demais.²⁵¹

Diante disso, poderíamos concluir antecipadamente que o financiamento público de campanhas restaria como alternativa única frente a força do poderio económico, porém, tal modalidade, apesar de proporcionar indiscutíveis condições equitativas entre os competidores eleitorais, acaba onerando, ainda mais, a máquina estatal e formando no seio do poder público uma oligarquia partidária que tenderia a privilegiar as decisões de suas respectivas cúpulas em detrimento da vontade popular.²⁵²

Ressalte-se que ambas as modalidades tiveram seus respectivos apogeus que variaram de acordo com as concepções de Estado. No período liberal clássico, falar em custeamento público de campanhas soaria como algo deveras absurdo, pois o predomínio da ideia de abstenção estatal tornava inimagináveis as possibilidades de financiamento estatal de candidatos ou associações político-privadas. Já na fase de consolidação do Estado Social, impensáveis passaram a ser as investidas do dinheiro privado na vida pública, o que acabou por reforçar as reivindicações pela intervenção do Estado no custeio das campanhas.²⁵³

No entanto, convenhamos que essa velha discussão jurídico-política que pretende decidir - mas nunca consegue definir - qual a melhor modalidade de financiamento de campanhas, resta fadada a uma eterna imprecisão sempre que defrontada com a realidade de domínio corrosivo do dinheiro no jogo democrático. Isso porque, como se vê, no quadro atual, o poder económico, seja qual for a forma de financiamento, termina sempre figurando como fator complicador da lisura do processo eleitoral.

Por esta razão, a efetivação do princípio da igualdade de oportunidades independe do predomínio de uma ou outra modalidade de financiamento de campanhas ou partidos. As exigências contemporâneas, indiscutivelmente, tornam a política refém do poder económico, impondo que a disputa democrática pelo poder caminhe para uma

²⁵¹ Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 85.

²⁵² Além disso, o autor acertadamente alega que o financiamento público de campanhas seria um “luxo” reservado apenas aos partidos mais abastados e com reduzido histórico de corrupção governamental. Cfr. MACHADO, Marcelo Passamani. *O Financiamento das Campanhas Eleitorais: Perspectivas para uma Reforma Política*. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (org.). LEMBO, Cláudio. (coord.). *O Voto nas Américas*. Op. cit., p. 205.

²⁵³ Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 222. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. Op. cit., p. 274.

solução que alie o estabelecimento de normas limitadoras da atuação dos candidatos com a ação prestacional do Estado no financiamento de campanhas.

II. Nesse sentido, destacam-se as ponderações proferidas por OSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ²⁵⁴ ao visualizar a projeção do princípio da igualdade de oportunidades através de uma ação conjunta que articula as medidas restritivas aos recursos privados junto à implementação de medidas compensatórias oriundas de um financiamento público equitativo. O autor reforça que as dimensões negativa e positiva do referido princípio não são alternativas entre as quais o legislador deve optar pela que melhor se adapta a realidade de certo sistema político; são, na verdade, duas dimensões que se complementam com vistas a lograr um efetivo equilíbrio na disputa eleitoral.

Por esse caminho, a ação prestacional do Estado surge como elemento de compensação direcionado exclusivamente aos candidatos que se encontraram em situação de desvantagem econômica. As campanhas, neste caso, além de serem submetidas a medidas limitadoras dos gastos e contribuições privadas, estariam passíveis de receberem incentivos prestacionais ou, até, injeções de recursos públicos se, porventura, apresentassem situações de significativa desigualdade financeira entre os seus competidores.

Dessa maneira, viabilizar-se-ia um ambiente de disputa eleitoral que permita que as diferentes candidaturas tenham a mesma oportunidade de se fazerem visíveis frente ao eleitorado, afastando, assim, os riscos de comprometimento da liberdade de decisão dos eleitores por atos abusivos de ordem econômica. O princípio da igualdade de oportunidades, nesta configuração, apresenta-se como uma espécie de mandado de otimização imposto ao legislador para, através de medidas prestacionais, tornar igualmente visíveis as alternativas políticas em disputa.

III. Entretanto, tamanha liberdade conferida ao legislador nos faz indagar até que ponto o mesmo poderia agir para possibilitar ou viabilizar medidas positivas do Estado. Ou seja, estaria ele livre para adotar quaisquer tipos de critérios que, independentemente

²⁵⁴ Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 84/90 e 222/223.

do seu teor, tenham como norte a viabilização da igualdade de oportunidades entre os candidatos?

Conforme atenta OSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ²⁵⁵, a resposta a esta indagação se encontra plasmada na própria condição do referido princípio como mandato de otimização da competição eleitoral, ou seja, se assim o é considerado, este só impõe limitações ao legislador no que diz respeito aos fins de sua atuação, e não no que se refere aos meios utilizados pelo mesmo para proporcionar a igualdade entre os candidatos.

Isso significa dizer que a único limite imposto ao legislador consiste na impossibilidade de estabelecer normas que são diretamente contrárias à própria ideia de otimizar a visibilidade das distintas candidaturas perante o eleitorado. Foi assim, por exemplo, que o Tribunal Constitucional Alemão considerou constitucionalmente admissível as regras de divisão do tempo de antena que estabelecem critérios de concessão a depender do grau de representação dos partidos no parlamento. Na ocasião, o Colendo Tribunal alegou que só não seriam admissíveis regras que conferissem privilégios de antena ao partido do governo e ao principal partido da oposição em detrimento dos que possuem menor representatividade. Prevaleceu, assim, a

Nesse contexto, tendo por base critérios como este, não é difícil que sejam visualizados outros cujo fim resida na compensação financeira de situações de desigualdade fática entre possíveis candidaturas. O que, de fato, nos faz concluir é que a liberdade conferida ao legislador figura, neste ponto, como elemento fundamental para projeção da igualdade de oportunidades no processo eleitoral.

III. Diante desta configuração e por tudo que até agora foi exposto, observamos que o contexto político atual acaba exigindo do Estado um duplo papel na salvaguarda da igualdade eleitoral e, principalmente, do regime democrático. Ao mesmo tempo em que necessita se abster de quaisquer interferências na formação político-ideológica do eleitor, precisa também atuar como emissor de prestações positivas cujo fim seja afastar desse momento a incidência de abusos oriundos do poder econômico.

²⁵⁵ Cfr. MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. op. cit., p. 89.

Tal realidade também reforça, ainda mais, o entendimento de que, no âmbito do procedimento eletivo, o ato abusivo não pode ser identificado apenas como uma ação que transcende os limites adstritos na norma, mas, sobretudo, como um ato ilícito deflagrado sempre que algum candidato ao exercer seu direito afete a igualdade de todos no pleito, atingindo, assim, a imperiosa correlação que deve existir entre a vontade popular e o resultado das urnas.²⁵⁶

No fim das contas, há de se concluir que a prática abusiva de caráter económico debruçada sobre o processo eleitoral representa, para o Direito e seus respetivos operadores, um exemplo vivo de que a literalidade das normas, por si só, não possui eficácia suficiente para afastar vícios capazes de macular valores essenciais do regime democrático.

Por esse raciocínio, a ação prestacional do Estado passa a figurar como único caminho para diluir a potencialidade do abuso e, com isso, evitar a venalização do processo eleitoral. O ordenamento jurídico-eleitoral, frente a essa realidade, deve ter a flexibilidade necessária para rececionar as investidas compensatórias do Estado em prol da indispensável igualdade de oportunidades entre as forças políticas em disputa.

²⁵⁶ Cfr. GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições – Meios de Coibição*. op. cit., p. 21/22. Ver também: RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. op. cit., p. 50/51.

CONCLUSÕES

I. Ao percorrermos as bases estruturais da democracia representativa, constatamos que o princípio da igualdade eleitoral tomou dimensões que vão além da figura do eleitor e da mera sistemática das eleições. Num cenário marcado pelas sociedades de massa, onde o fluxo de informações é rapidamente gerado por meios de comunicação com influência globalizada, os competidores eleitorais (partidos ou candidatos) são induzidos a disporem de fortunas de dinheiro para, pelo menos, concorrerem às eleições, transformando a competição eleitoral num legítimo mercado de transações comerciais.

Nesse sentido, as situações de desigualdade estimuladas pela deficiência na distribuição dos recursos económicos entre os concorrentes fazem com que as atenções do Direito Eleitoral voltem-se para o modo de atuação dos candidatos e a possibilidade dos mesmos intervirem economicamente na decisão dos eleitores.

Por esta razão, verificamos que as regulações das campanhas eleitorais têm sido constantemente sujeitas a moldarem-se à realidade contemporânea que, por seu turno, exige maior rigidez na organização e fiscalização dos atos de campanha para garantir a igualdade necessária a livre concorrência.

Com efeito, a criação de um ambiente que propicie eleições igualitárias vai além da garantia individual do direito de sufrágio aos eleitores, dando ênfase a igualdade de oportunidades entre os concorrentes no decorrer das campanhas. A vulnerabilidade da democracia às influências externas acaba pondo em risco o essencial equilíbrio entre os candidatos, fazendo com que as eleições sejam constantemente marcadas por privilégios que dão margem a desigualdades entre os mesmos.

Por assim ser, o legislador eleitoral contemporâneo se vê no dever de, no mínimo, reduzir as possibilidades das candidaturas se investirem em posições de domínio económico e, assim, interferirem decisivamente no processo de formação da decisão dos eleitores.

Diante desta situação, concluímos, inicialmente, que a criação de um ambiente propício a um processo eleitoral que corresponda, de fato, a uma competição efetivamente justa e democrática deve apontar para um duelo eleitoral limpo, com igualdade de armas e composto por regras aplicáveis a todos os concorrentes por igual,

de modo a afastar possíveis desvantagens e produzir o equilíbrio necessário entre os candidatos.

Portanto, destacamos que uma competição eleitoral que seja verdadeiramente igualitária pressupõe um ambiente de chances equitativas entre os concorrentes, onde partidos e candidatos em confronto gozem, a princípio, das mesmas possibilidades no processo de formação da vontade política do cidadão. Tal exigência, como vimos, é justificada pelo princípio da igualdade de oportunidades que, por seu turno, deve figurar na base fundamental da regulação do acesso aos cargos públicos eletivos.

II. Ao compreendermos o quão nefastos são os efeitos do uso abusivo do poder económico é que temos a noção da importância de sua contenção quando comparado às demais manifestações de poder no atual modelo de democracia. Isso porque não há apenas uma ofensa aos procedimentos práticos e formais de determinada disputa eleitoral, há, acima de tudo, o desencadeamento de profundas consequências à vida social de qualquer nação que se considere democrática.

A ação do poder económico, nesse sentido, ganha especial configuração não só pela dimensão tomada pelos seus efeitos abusivos, mas, principalmente, por se apresentar como fator de difícil anulação ou neutralização jurídica. Dessa forma, verificamos a existência de um conflito de necessidades, pois ao mesmo tempo em que a ordem jurídica precisa autorizar os competidores a despenderem recursos financeiros para realização de suas respectivas campanhas, esta se vê compelida a regular e inibir a utilização excessiva dos mesmos em prejuízo do equilíbrio da disputa eleitoral.

Por este motivo, é que destacamos a projeção do princípio da igualdade de oportunidades como elemento essencial de ação do Direito Eleitoral na contemporaneidade. A vulnerabilidade da democracia às influências externas põe em risco o essencial equilíbrio entre os candidatos, fazendo com que as eleições sejam constantemente marcadas por privilégios que dão margem a desigualdades entre os mesmos. Neste cenário, a interferência do poder económico surge como uma das maiores ameaças à igualdade do pleito, exigindo a organização de uma estrutura jurídica capaz de conter a ação corrosiva do dinheiro sobre o jogo democrático.

III. Ao partirmos para análise da reposição da igualdade perante o poder económico, constatamos, de início, que as insuficiências funcionais das inelegibilidades e das medidas restritivas à atuação dos candidatos não se devem a possíveis imperfeições normativas ou a pontuais deficiências de acolhimento por parte do legislador, justificam-se, sobretudo, pela onerosa realidade das campanhas políticas que se revela, cada vez mais, fragilizada pelo meteórico desenvolvimento da capacidade de interferência do poder económico no processo eleitoral.

Por esta e outras razões, observamos que a efetivação do princípio da igualdade de oportunidades foge aos limites literais das normas - ou da adoção exclusiva de alguma das modalidades de financiamento de campanha - e caminha para uma solução que alie o estabelecimento de normas limitadoras da atuação dos candidatos com a ação prestacional do Estado no financiamento de campanhas.

Nesta configuração, o Estado atua através de medidas compensatórias destinadas exclusivamente aos candidatos que se encontrarem em situação de desvantagem económica. As campanhas eleitorais, além de serem submetidas a medidas limitadoras dos gastos e contribuições privadas, estariam, neste caso, passíveis a receberem incentivos prestacionais caso apresentassem situações de significativa desigualdade financeira entre os seus competidores.

Nesse contexto, concluímos que o Estado acaba assumindo um duplo papel na salvaguarda da igualdade eleitoral e, principalmente, do regime democrático, pois ao mesmo tempo em que necessita se abster de quaisquer interferências na formação político-ideológica do eleitor, precisa também atuar como emissor de prestações positivas cujo fim seja afastar desse momento a incidência de abusos oriundos do poder económico.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALBUQUERQUE, Martim. *Da Igualdade: Introdução à Jurisprudência*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

_____. ALBUQUERQUE, Ruy. *História do Direito Português*. Lisboa: Pedro Ferreira – Artes Gráficas. 10ª Edição, 1999, p.107.

_____. *Um Percurso da Construção Ideológica do Estado*. Lisboa: Quetzal Editores, 2002.

ALEXANDRINO, José Melo. *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*. 2ª Ed. Cascais: Principia, 2011.

ALMEIDA, Isabel Maria Banond de. *A ideia de Liberdade em Portugal e a sua relação com os contributos de proveniência externa – do contratualismo absolutista às sequelas do triénio vintista (1706-1823)*. Volume I. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004.

ALMEIDA, Vasco Duarte de. CORTÊS, Jorge. *Estudos Vários de Direito Eleitoral*. Lisboa: Gráfica AAFDL, 1996.

ALVES, Pedro Delgado. O Princípio Republicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa, v. XLVIII, nº 1 e 2, p. 165/270, 2007.

AMARAL, Diogo Freitas do. *História das Ideias Políticas (Apontamentos)*. Volume II. Lisboa: Pedro Ferreira Artes Gráficas, 1998.

_____. *História do Pensamento Político Ocidental*. Coimbra: Almedina, 2012.

_____. *Uma Introdução à Política*. Lisboa: Bertrand Editora, 2014.

ARAGÓN, Manuel. La eficacia jurídica del principio democrático. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, a. 8, v. 24, p. 9-45, sep./dec. 1985.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BAPTISTA, António Luís Silva. Democracia e Representação Democrática, *In: Análise Social*. v. 45, nº 196, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2010, p. 491/514.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Volume II. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª Edição, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 26ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

_____. MIRANDA, Jorge. AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. 27ª Ed. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 2007.

BRITO, Miguel Nogueira de. *As Andanças de Cândido – Introdução ao Pensamento Político do Século XX*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BURDEAU, Georges. *A democracia – ensaios sintéticos*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1962.

_____. *Método de la Ciência Política*. Buenos Aires: Depalma, 1964.

CAENEGEM, R.C. van. *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense.

CAGGIANO, Mónica Hermann Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. São Paulo: Editora Manole, 2004.

_____. Legalidade, Legitimidade e Corrupção em Campanhas Eleitorais. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Editora Malheiros, v. 7, 1994, p. 128/142.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª Ed. Coimbra: Almedina, 2002.

_____. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I. 4ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

_____. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. II. 4ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

CAPERNA, Heloísa. *Abuso do Direito nos Contratos de Consumo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Editora Ática, 1999.

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral – Direito Penal Eleitoral e Direito Político*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2012.

CONDE, Enrique Álvarez. *Curso de Derecho Constitucional*. Volume I. Madrid: Editorial Tecnos S/A, 1996.

_____. Los Principios del Derecho Electoral. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, n. 9, p. 9/37, mai/ago 1991.

CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. *Inelegibilidade: inelegibilidades e proporcionalidade, inelegibilidade e abuso de poder*. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

CONSTANT, Benjamin. *Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos*. Disponível em: <http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>. Consultado em: 05/12/2013.

CORDEIRO, António Menezes. *Tratado de Direito Civil*. Tomo V. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2011.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COUTINHO, Luís Pereira Coutinho. Sobre a Justificação das restrições aos Direitos Fundamentais. “*Separata da Revista de Direito da Universidade de Lisboa*”, vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

DAHL, Robert A. *A Democracia e Seus Críticos*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Adilson Abreu. Abuso de Poder Político. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. (orgs.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 235/257.

DANTAS, Ivo. *Teoria do Estado Contemporâneo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, 2013.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. *Comentário Contextual à Constituição*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

DA SILVA, Luís Virgílio Afonso. *Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

DE SALLE, Corentin. *A Tradição da Liberdade: Grandes Obras do Pensamento Liberal*. Bruxelas: European Liberal Forum, 2010.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos*. Coimbra: Almedina, 1985.

DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana - A Teoria e a Prática da Igualdade*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

_____. *Justiça para Ouriços*. Coimbra: Edições Almedina S/A. 2012.

ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: a Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

FAYT, Carlos S. *Sufragio y Representacion Politica*. Bibliografica Omeba S.A.:Buenos Aires, 1963.

FERNANDES, Francisco. *Dicionário Ilustrado da Língua Portuguesa*. Tomo I. Lisboa: Editorial Verbo, 1984.

_____. *Dicionário Ilustrado da Língua Portuguesa*. Tomo 3. Lisboa: Editorial Verbo, 1984.

FICHTNER, José Antônio. *Impugnação de Mandato Eletivo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1998.

FILHO, Carlos Neves. *Propaganda Eleitoral e o Princípio da Liberdade da Propaganda Política*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Curso de Direito Constitucional*. 38ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREELAND, Chrystia. *Plutocratas*. Lisboa: Temas & Debates, 2014.

GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições – Meios de Coibição*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

- GARCIA, Maria Glória F. P.D. *Estudos Sobre o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2005.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- GOMES, Orlando. *Código Civil: Projeto Orlando Gomes*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1985.
- HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco. Justicia Constitucional Electoral y Democracia en México, *In: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, nº 7, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 329/344.
- HEYL, Arnulf Von. *Wahlfreiheit und Wahlprüfung*. Berlim: Duncker & Humblot, 1975.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.
- JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. 2ª Edição. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1998.
- JÚNIOR, João Feres. POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 1962.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. In: VELLOSO, Carlos Mários da Silva; ROSAS, Roberto; AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coords.). *Princípios constitucionais fundamentais: Estudos em homenagem ao professor Ives Gandra da Silva Martins*. São Paulo: Lex, 2005, p. 375-384.
- LIMA, Alvino. *Culpa e Risco*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1999.
- LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 2ª Edição. Curitiba: Juruá, 2008.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo: IBRASA, 1963.
- LOEWENSTAIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1965.
- LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- MACHADO, J. Baptista. *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*. 9ª Edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.
- MACHADO, Marcelo Passamani. *O Financiamento das Campanhas Eleitorais: Perspectivas para uma Reforma Política*. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (org.). LEMBO, Cláudio. (coord.). *O Voto nas Américas*. São Paulo: Manole, 2011, p. 184/215.

MARTINS, Pedro Baptista. *O abuso do direito e o ato ilícito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MARTINS, Manoel Meirinho. *Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais – Uma Introdução*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *O conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Editora Malheiros, 1993.

MENDES, Antônio Carlos. Apontamentos sobre o abuso de poder econômico em matéria eleitoral. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. São Paulo, v. 1, nº 3, p. 24/31, maio de 1988.

MIRANDA, Jorge. *A Igualdade de Sufrágio Político da Mulher*. Braga: Livraria Cruz, 1970.

_____. *Ciência Política*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1983.

_____. *Direito Constitucional III – Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2003.

_____. Divisão de Poder e Partidos Políticos. “*Separata da Revista de Direito da Universidade de Lisboa*”, vol. LI, nº 1 e 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

_____. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. Lisboa: Coimbra Editora, 2000.

_____. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. Lisboa: Coimbra Editora, 2007.

_____. *O Constitucionalismo Liberal Luso-Brasileiro*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

_____. O Princípio Republicano e o Poder Local. *Revista “O Direito”*, v. III, nº 124, 1992, p.451/467.

MONTESQUIEU, Barão de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

- MORAIS, José Luís Bolzan de. STRECK, Lênio Luiz. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 8ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.
- NASCIMENTO, Milton Meira do. “Rousseau: da Servidão à Liberdade”, In: WEFFORT, Francisco Correa (org). *Os Clássicos da Política*. Volume 1. São Paulo: Editora Àtica, 2006, p. 187/199.
- NAVARRO, Àngel J. Sánchez. *Constitución, Igualdad y Proporcionalidad Electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- NISS. Pedro Henrique Távora. *Direitos Políticos: Condições de Elegibilidade e Inelegibilidades*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- NOHLEN, Dieter. *Os Sistema Eleitorais: o contexto faz a diferença*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A igualdade de Oportunidade nas Competições Eleitorais. *Revista Paraná Eleitoral*. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 175/190, 2013.
- OTERO, Paulo. *A Democracia Totalitária – do Estado Totalitário à Sociedade Totalitária*. Cascais: Principia Publicações Universitárias e Científicas, 1ª edição, 2001.
- _____. *Instituições Políticas e Constitucionais*. Coimbra: Edições Almedina, Volume I, 2007.
- PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia, 2005.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Volume I. 27ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014, p. 563.
- PEREIRA, Erick Wilson. *Controle Jurisdicional do Abuso de Poder no Processo Eleitoral*. São Paulo: LTr, 2004.
- PINHO, Leda de Oliveira. *Princípio da Igualdade – Investigação na Perspectiva de Gênero*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.
- PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *El Concepto de Representación*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

RAPOSO, Vera Lúcia Carapeto. *O Poder de Eva – O Princípio da Igualdade no Âmbito dos Direitos Políticos: Problemas Suscitados pela Discriminação Positiva*. Coimbra: Edições Almedina, 2004.

RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

_____. *Direito Eleitoral*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Democracia, Direito e Legitimidade – A Crise do Sistema Representativo Contemporâneo e os Novos Desafios do Contrato Social*. In: *Lições de Direito Constitucional: em homenagem ao Professor Jorge Miranda*/coordenadores Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Editora Escala, 2008.

SÁ, Luís. *Eleições e Igualdade de Oportunidades*. Lisboa: Editorial Caminho, 1992.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios Constitucionais Eleitorais como Critérios de Fundamentação e Aplicação das Regras Eleitorais. *Estudos Eleitorais*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, v. 6, n. 3, set/dez 2011.

SANCHÍS, Luis Prieto. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 5ª Edição. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1996.

SILVA, Ana Rodrigues da. O Financiamento de Partidos e de Campanhas: Legislação e Prevenção de Fraudes. “*Separata da Revista de Direito da Universidade de Lisboa*”, vol. XLVI, nº 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

SERRÃO, Joel. *Dicionário de História de Portugal*. Volume VI. Porto: Livraria Felgueiras, 1981.

SORIANO, María Vicenta García. *Elementos de Derecho Electoral*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

TELLES, Miguel Galvão. *O Regime Jurídico das Campanhas Eleitorais no Direito Comparado*. Lisboa: Edições Ática, 1973.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis. *Da Democracia na América*. 1ª Ed. Cascais: Principia, 2001.

VAZ, Manoel Afonso. *Teoria da Constituição: O que é a Constituição, hoje?*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

WATT, Bob. *UK Election Law: a critical examination*. Londres: Routledge, 2006.

WOLFF, Jonathan. *Introdução à Filosofia Política*. Lisboa: Gradiva, 2004.