



## CURSO INTENSIVO DE DIREITO ELEITORAL

### AULA 1

#### DIREITO ELEITORAL

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Valor (democracia).

#### 1. Introdução.

A abordagem da disciplina passará por 3 tópicos:

- a) Valor (democracia);
- b) Princípios;
- c) Regras.

Em relação ao valor, será abordado o que vem a ser democracia, passando por temas como formas de Governo (República e Monarquia), sistemas de Governo (Parlamentarismo, Presidencialismo e sistema misto) e regimes políticos (com destaque para a democracia).

No tocante à democracia, será tratada a sua definição histórica, classificação e atributos, além da distinção entre sufrágio e voto; plebiscito, referendo e iniciativa popular (de projetos de lei e, se for o caso, de proposta de emenda à Constituição).

Quanto à abordagem dos princípios, será dado destaque especial a fidelidade, anualidade e moralidade eleitoral. Em seguida, serão discutidas as regras basicamente sob três aspectos: Constituição (art. 14<sup>1</sup>), legislação<sup>2</sup> e regulamentação<sup>3</sup>. E, por fim, será discutido o tema alusivo a direitos políticos (definição, classificação e privações – perda e suspensão).

#### 2. Valor (democracia).

##### a) Formas de Governo.

Formas de governo são **técnicas de atribuição do poder do Estado**, que por tradição podem ser monarquia e república: na Monarquia há vitaliciedade na atribuição do poder político; na República, há

<sup>1</sup> Principal dispositivo sobre direitos políticos, abordando aquisição, suspensão e perda dos direitos políticos.

<sup>2</sup> Quatro leis serão discutidas: Código eleitoral, Lei das inelegibilidades, Lei dos partidos políticos e Lei das eleições.

<sup>3</sup> Resoluções e consultas, que decorrem do poder normativo dado à Justiça Eleitoral pela Constituição.



temporariedade. Portanto, ora essa atribuição é vitalícia, ora é temporária. Diante disso, podem ser destacadas duas características para cada forma de governo.

Na **monarquia** há hereditariedade e irresponsabilidade.

A **hereditariedade** é a ideia de que o poder político é transmitido pela via hereditária, ou seja, pela sucessão *causa mortis*, que não só possui efeito patrimonial como também efeito político, e não pela via eleitoral (*the king never dies* – o rei não morre). Portanto, a via hereditária, em regra, é o modo pelo qual se atribui/transfere o poder político, de maneira que não há que se falar em vacância.

A **irresponsabilidade** informa que não há responsabilização do Chefe de Estado – que em algumas situações é também Chefe de Governo – pelos atos que pratique no desempenho do poder político (*the king can do no wrong* – o rei não erra). Portanto, o monarca não responde pelos atos que pratica no desempenho de suas funções, que compreende não só uma irresponsabilidade penal, como também civil e político-administrativa.

De certa maneira, há situações contemporâneas de monarquias europeias que atenuam/flexibilizam essas características.

A hereditariedade é mitigada em **monarquias eletivas**, como por exemplo o Vaticano. O Vaticano é um Estado soberano, cujo Chefe de Estado é o Papa, que exerce dupla função (religiosa e política) e não há hereditariedade (em razão do celibato). Nesse caso, há norma do Vaticano que prevê como será feita a eleição, e permite até 40 turnos para que haja eleição final do novo Papa. No passado, a Polônia também teve uma monarquia eletiva.

A relativização da irresponsabilidade ocorre em **monarquias limitadas**, como por exemplo o Reino Unido. No Reino Unido, o monarca responde pelos atos que pratica, no limite das suas atribuições, sendo possível uma responsabilização penal, civil, político-administrativa e até mesmo uma responsabilização fiscal.

No tocante à República, em vez de hereditariedade há **eletividade**; e em vez de irresponsabilidade, **responsabilidade**. O que marca a República, portanto, são essas duas características.

A **eletividade** significa que a legitimação do poder político se dá pelo **voto**, pelas **eleições**, que nem sempre serão diretas (ex.: EUA). A eleição é a via pela qual se legitima o poder político, ou seja, o batismo do povo é o fator de legitimação, a chancela dada pelo povo àquele que exerce o poder político na República, que para isso foi eleito.

É possível falar em “voto” em relação aos poderes que têm legitimidade pela via eleitoral (Poder Executivo e Legislativo). Enquanto a legitimação do poder que se elege decorre da eleição, em relação ao Poder Judiciário (poder contramajoritário, que não tem a legitimidade do voto, não tem o batismo do povo



via eleição) o fator que legitima a sua função é a **motivação dos seus atos**<sup>4</sup> (art. 93, IX, CRFB/88). O mesmo se estende aos órgãos independentes como Ministério Público e Tribunal de Contas. Portanto, a motivação é o que legitima o poder político quando não houver eleição (legitimação pela argumentação, pela força dos argumentos, não de seu emissor).

A **responsabilidade** significa que os agentes estarão sujeitos a uma responsabilização tríplice:

- civil (improbidade administrativa),
- penal (crime comum contra a Administração Pública), e
- político-administrativa (crime de responsabilidade, perseguível através de *impeachment*).

Pode-se cogitar, em tese, que um agente seja triplamente responsabilizado pelo mesmo fato, embora o STF seja relutante em aceitar essa tese em determinados casos.

<b>FORMAS DE GOVERNO</b> (técnicas de atribuição do poder do Estado)	
<b>MONARQUIA</b>	<b>REPÚBLICA</b>
<b>Vitaliciedade</b> na atribuição do poder político	<b>Temporiedade</b> na atribuição do poder político
<b>Hereditariedade</b> (Obs.: monarquias eletivas)	<b>Eletividade</b>
<b>Irresponsabilidade</b> (Obs.: monarquias limitadas)	<b>Responsabilidade</b> (civil, penal e político-administrativa)

## b) Sistemas de Governo.

Não se fala em técnica de atribuição, mas em **técnicas de disciplina das relações entre os Poderes**, especialmente Legislativo e Executivo. Disciplinando essas relações, há dois grandes sistemas de governo: parlamentarismo e presidencialismo.

Portanto, primeiro atribui-se o poder político, e, uma vez atribuído, disciplina-se a relação que existe entre aqueles que, legitimados pelo voto, desempenham o poder político.

Além do parlamentarismo e do presidencialismo, há ainda o sistema misto, no qual há um colegiado que disciplina a relação que existe entre Poderes. Contudo, esse sistema só se aplica à Suíça, logo não será objeto de estudo.

<sup>4</sup> Não é o ingresso via concurso público.



No **presidencialismo** fala-se em **Poder Executivo unipessoal**, de modo que o Presidente da República acumula as funções de Chefia de Estado e Chefia de Governo.

**Chefia de Estado** corresponde a uma gama de atribuições representativas, a representação das relações internacionais e internas. **Chefia de Governo** é correlata a uma gama de atribuições político-administrativas, ou seja, determinação de políticas nacionais (atribuições políticas) e direção da Administração Pública (atribuições administrativas).

Já no **parlamentarismo** há **Poder Executivo dual**, de maneira que a Chefia de Estado compete ao Presidente da República (no caso de uma República) ou ao Monarca (no caso de uma Monarquia), ao passo que a Chefia de Governo é atribuída ao Primeiro-ministro ou termo equivalente.

O Monarca nem sempre será um Rei, pois nem sempre a monarquia terá forma de reino. Se a monarquia tiver forma de reino, há um monarca na condição de Rei (ex.: Reino Unido). Mas é possível encontrar um Império, quando então o monarca será um Imperador (ex.: Japão); Principado, em que haverá um Príncipe (ex.: Mônaco); Ducado, em que haverá um Duque (ex.: Luxemburgo). Portanto, é mais adequada a menção ao termo “monarca”, que compreende Rei, Imperador, Príncipe e Duque, dependendo da forma que a Constituição de determinado Estado confere a monarquia (reino, império, principado ou ducado).

A Chefia de Governo é atribuída ao Primeiro-ministro ou termo equivalente. “Primeiro-ministro” é um termo de origem britânica, mas é possível encontrar outros termos com igual função: Presidente do Conselho de Ministros (Espanha), Chanceler (Alemanha), Premier (Israel).

Em relação às características de cada um dos sistemas de Governo, no **Presidencialismo** há separação de poderes e irresponsabilidade política.

**Separação de poderes** pois não há preponderância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo (vice-versa), que são independentes e harmônicos entre si, sem que haja a possibilidade de um prevalecer sobre o outro. Não há predomínio de qualquer deles, mas total harmonia, sem que haja diferenciação hierárquica.

**Irresponsabilidade política** significa que a conservação do Governo (parte integrante do Poder Executivo) não depende da confiança do Parlamento (que é o próprio Poder Legislativo). No presidencialismo, confiança é um fator dispensável, o que se exige é que não haja ilicitude. Enquanto não houver ilicitude (civil, penal ou político-administrativa) o Governo se mantém. Evidentemente a confiança pode facilitar o exercício do poder político, mas não é condição para que ele se mantenha. A condição para que a manutenção do poder político é não haver ilicitude, perseguível através de processo próprio, que possa justificar a cassação do Governo.



Já no **Parlamentarismo**, em vez da separação de poderes há a colaboração entre poderes; e em vez da irresponsabilidade política há responsabilidade política.

A **colaboração entre poderes** informa que o Poder Legislativo (Parlamento) se coloca acima do Poder Executivo (do Governo). Não há uma separação harmoniosa, mas um poder prevalece sobre o outro. Autores britânicos, neste caso, referem-se a supremacia do Parlamento (não da Constituição).

A **responsabilidade política** informa que a conservação do Governo depende da confiança do Parlamento. Se a confiança for perdida, o Governo cai. Em razão disso, afirma-se que o Parlamento se coloca acima, pois é a confiança que mantém o Governo, que por sua vez fica em posição de subalterno em relação ao Parlamento.

Como no Parlamentarismo o elemento central é a confiança, há modos objetivos de aferição dessa confiança<sup>5</sup>, quais sejam: voto de censura ou moção de desconfiança e apelo à nação.

**Voto de censura ou moção de desconfiança** é a afirmação solene, categórica, clara, de que o Parlamento por algum motivo perdeu a confiança que tinha no Governo, e que algum fato rompeu essa relação. Aprovado o voto de censura, o Governo (pelo seu Chefe) tem duas opções: resistir ou não.

Se não resistir, o Governo inteiro cai. Embora o voto de censura ou moção de desconfiança seja pessoal ao Primeiro-ministro, há uma responsabilidade solidária entre ele e os demais ministros que fazem parte do seu gabinete. Assim, o gabinete todo cai.

Contudo, se houver resistência, o modo pelo qual ela se materializa é o **apelo a nação**, que consiste na resistência feita pelo gabinete contra o voto de censura ou moção de desconfiança. O apelo a nação vincula o Chefe de Estado (Presidente ou Monarca, que estava alheio ao litígio) a dissolver o Parlamento e convocar eleições gerais. Nas eleições gerais, se o Governo vencer ele se mantém, se perder ele cai. Delega-se, então, ao povo o resultado dessa demanda, e pela via eleitoral é que será resolvida a questão: é o povo que, pela eleição, manterá o governo ou não. Podem ser citados como exemplos:

*Exemplo 1:* na Itália, recentemente, o Parlamento aprovou um voto de censura, o Primeiro-ministro não resistiu e o Governo caiu (todo o gabinete).

*Exemplo 2:* no Reino Unido, a Primeira-ministra renunciou ao cargo pois havia iminência de aprovação de voto de censura.

*Exemplo 3:* no Japão houve voto de censura, o Primeiro-ministro resistiu e formulou apelo a nação. O Imperador então dissolveu o Parlamento, convocou eleições gerais e o Governo saiu vitorioso, e se manteve.

Portanto, a manutenção ou não do Governo se baseia na confiança.

---

<sup>5</sup> No Presidencialismo a confiança é irrelevante, então o que se exige, neste caso, é que existam mecanismos de persecução das eventuais ilicitudes, gerando, se for o caso, cassação do Governo.



<b>SISTEMAS DE GOVERNO</b> (técnicas de disciplina das relações entre os Poderes)	
<b>PRESIDENCIALISMO</b>	<b>PARLAMENTARISMO</b>
Poder Executivo <b>unipessoal</b>	Poder Executivo <b>dual</b>
<b>Separação de poderes</b>	<b>Colaboração entre poderes</b>
<b>Irresponsabilidade política</b> (ilicitude civil, penal, político-administrativa)	<b>Responsabilidade política</b> (confiança)

Uma das críticas feitas ao parlamentarismo é a sua instabilidade, que lhe é inerente, uma vez que depende de confiança e a confiança é algo volátil.

Assim como há modos objetivos de aferição da confiança, há também um modo objetivo pelo qual se pode controlar essa instabilidade: a **qualificação do voto de censura**, que é encontrado no parlamentarismo alemão.

Há diversos modelos de parlamentarismo no direito comparado. O parlamentarismo português, russo e francês (sendo também chamado de semiparlamentarismo), por exemplo, empodera o Presidente. O parlamentarismo sueco, britânico e dinamarquês, por outro lado, empodera o Primeiro-ministro. Portanto, há empoderamento ora do Chefe de Estado ora do Chefe e Governo. No entanto, o principal e mais avançado modelo é o parlamentarismo alemão, sendo o que melhor controla a instabilidade política.

Na Alemanha, por emenda à Constituição, criou-se o voto de censura ou moção de confiança qualificado. Assim, para que o Parlamento aprove um voto de censura ele não somente aprova a queda do Governo, sendo obrigado a fazer incluir nesse voto de censura três elementos que condicionam a validade do ato, sendo inválido (nulo) caso falhe um deles:

- Motivos pelos quais se aprovou o voto censura ou moção de desconfiança;
- Nome que se indica como novo Chefe de Governo;
- Que diretrizes/premissas o novo Governo deve seguir.

Desde que esse mecanismo foi introduzido, somente foram aprovados 2 votos de censura na Alemanha, o que confirma a maior estabilidade conferida ao sistema de Governo.

No Brasil houve um plebiscito através do qual se optou pela república presidencialista. Questiona-se, contudo, se seria viável que uma emenda à Constituição alterasse a forma de governo para monarquia e/ou o sistema de governo para o parlamentarismo.

O titular do poder político é o povo, que se manifestou diretamente (fez uma opção). Caso houvesse uma emenda constitucional em sentido diverso, o representante do povo estaria contrariando a vontade do povo que o elegeu. Nesse contexto, indaga-se se as opções feitas pelo povo via consultas (plebiscito e referendo) são definitivas ou podem ser revistas.

Em outras palavras, a questão que se coloca é se estaria configurada uma limitação material implícita ao poder de reforma da Constituição ou não. Há controvérsia sobre o tema.

A posição minoritária pertence a Gustavo Just da Costa e Silva, argumentando que seria admissível modificação da forma de governo e/ou do sistema de governo via emenda à Constituição. Assim, uma EC que estabelecesse monarquia ou parlamentarismo seria válida, principalmente se houvesse nova consulta (plebiscito que antecederesse essa decisão) e legitimasse a escolha. Isso porque, conforme essa linha de pensamento, não há limitação explícita vedando tal possibilidade.

A posição majoritária – entre outros, Fabio Konder Comparato – sustenta a inadmissibilidade de uma emenda constitucional modificar forma de governo ou sistema de governo, havendo plebiscito ou não quanto a isso. Nesse caso, embora não haja limitação material explícita, há limitação material implícita (cláusula pétrea implícita): a norma em que a Constituição consubstanciou o plebiscito só admitiu uma possibilidade. Feita a consulta, a questão está exaurida, preclusa.

Seria admissível que, diante de uma nova Constituição, essa discussão voltasse à pauta, uma vez que, sendo produto do poder constituinte originário, este é ilimitado. No entanto, sob a vigência da atual Constituição, o titular do poder constituinte já se manifestou, e fez a opção pela república presidencialista, não sendo cabível nova discussão sobre esse tema.

Essa questão ainda não foi levada à cognição do STF. No entanto, o entendimento da Corte talvez se alinhe à posição doutrinária majoritária, segundo a qual que não seria possível rediscutir forma de governo e/ou sistema de governo.

### **c) Regimes políticos.**

Regimes políticos são **técnicas de desempenho do poder do Estado**, que regulam esse desempenho, técnicas pelas quais o poder político é desempenhado. Há 3 regimes políticos: monocracia (“poder de um”), oligocracia (“poder de poucos/alguns”) e democracia (“poder de todos”).

Será destacada a democracia, como valor central do direito eleitoral, tendo em vista que no Brasil há uma república presidencialista democrática (art. 1.º, CRFB/88).

#### d) Democracia.

Em relação à democracia serão abordados:

- **Definição** (Abraham Lincoln – Gettysburg, 19.11.1863).
- **Atributos** (governo do povo e soberania popular, governo pelo povo e representação popular, governo para o povo e objetivo finalístico).
- **Classificação** (democracia direta ou pura, democracia indireta ou representativa, democracia semidireta ou participativa).
- **Sufrágio e voto** (art. 82, CE).
- **Plebiscito, referendo e iniciativa popular** (arts. 2.º, §§1º e 2.º, e 13, *caput*, da Lei 9.709/98).

Há diversas definições possíveis do que vem a ser democracia. Porém, a mais citada pertence a Abraham Lincoln, em discurso proferido em Gettysburg, em 19.11.1863, no qual afirmava que democracia é o **governo do povo, pelo povo e para o povo**.

A partir dessa definição, podem ser estudados os seus atributos:

- **Governo do povo**, que se vincula à **soberania popular**;
- **Governo pelo povo**, alusivo à **representação popular**;
- **Governo para o povo**, atinente ao **objetivo finalístico**.

“Governo do povo” significa que o titular do poder político é o povo, não o seu representante. A CRFB/88 consubstancia essa ideia no art. 1.º, parágrafo único. Diante disso é possível fazer uma distinção entre soberania popular e soberania nacional. Aqui não se opta pela soberania nacional, pois não se confere poder político à nação, mas ao povo, titular do poder constituinte (que institui ou reforma uma Constituição).

“Governo pelo povo” é alusivo à representação popular. Embora o titular seja o povo, o exercente do poder político não costuma ser o povo, e sim os seus representantes. Há, portanto, uma distinção clara entre titularidade e exercício: o titular do poder político é o povo, e o exercente do poder político são seus representantes (que o povo elegeu), que de modo direto ou indireto o representam, e exercem vontade em seu próprio nome.

Portanto, quem exerce o poder político em nome do povo é o seu representante. Por conta disso se entende que haveria uma **limitação material implícita** em relação ao **art. 1.º, parágrafo único da CRFB/88** (titularidade e exercício do poder constituinte/poder político), que não pode ser modificado por emenda à Constituição. Em relação a essa limitação material implícita a doutrina é unívoca: não se pode aceitar que o representante atue contra o povo e subtraia o poder que pertence a ele.



Por fim, o “governo para o povo” diz respeito ao objetivo finalístico, que é atender aos reclames do povo, aos seus anseio, às necessidades que o povo manifesta ter. O povo é a razão de ser do Governo, não um instrumento para adquirir poder político, mas o fim pelo qual se desempenha o poder político, é o objetivo finalístico do governo.