

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS  
POLÍTICOS**

**ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA**

**JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO**

**KAREN BELTRAME BECKER FRITZ**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira; José Filomeno de Moraes Filho; Karen Beltrame Becker Fritz. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-758-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

---

### **Apresentação**

A publicação “Teorias da Democracia e Direitos Políticos I” é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, no dia 15 do corrente mês, por ocasião do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, realizado pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, durante os dias 14, 15 e 16 de novembro de 2018.

O grupo de trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC).

A partir de então, além dos supracitados Professores, coordenaram o GT nos eventos subsequentes os Doutores Rubens Beçak (USP), Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB), Adriana Campos Silva (UFMG), Yamandú Acosta (UDELAR – Uruguai), Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais (UIT/MG) e Karen Beltrame Becker Fritz (UPF).

Esta publicação apresenta reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública. Os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho teórico ou empírico, contribuíram de forma relevante para que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos I permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira - UNIPÊ/UFPB

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – UNIFOR

Prof. Dra. Karen Beltrame Becker Fritz - UPF

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.  
Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## **A SEGURANÇA LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL COMO ALICERCE JURÍDICO DAS ELEIÇÕES DEMOCRÁTICAS.**

### **LEGISLATIVE AND JURISPRUDENTIAL SECURITY AS A LEGAL SETTLEMENT OF DEMOCRATIC ELECTIONS.**

**Juliana Costa Barboza <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

A pesquisa abordada trata de matéria eleitoral com enfoque na importância institucional do Poder Judiciário no atual cenário político brasileiro e da repercussão social das decisões judiciais, considerando que a constitucionalização dos direitos fundamentais e a expressiva judicialização de questões políticas e sociais deram à jurisprudência a força decorrente da interpretação dos princípios e do prestígio de sua normatividade. Demonstrar-se-á a necessidade de segurança jurídica às deliberações judiciais eleitorais diante das constantes alterações legislativas, notadamente às vésperas das Eleições, assim como no combate às contínuas fraudes eleitorais.

**Palavras-chave:** Democracia, Eleições, Segurança jurídica, Jurisprudência eleitoral

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This study deals with electoral matters with a focus on the institutional importance of the Judiciary in the current Brazilian political scene and the social repercussion of judicial decisions, considering that the constitutionalisation of fundamental rights and the expressive judicialization of political and social issues have given jurisprudence to force from the interpretation of the principles and the prestige of its normativity. It will demonstrate the need for legal certainty in electoral deliberations in the face of constant legislative changes, notably on the eve of the elections, as well as in the fight against the continuous electoral frauds.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democracy, Elections, Legal security, Electoral jurisprudence

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Constitucional na UFC. Especialista em Direito Processual Civil. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Advogada. Servidora Pública Federal.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a traçar as peculiaridades existentes no sistema eleitoral brasileiro, realizando um paralelo existente entre as constantes alterações legislativas e a necessária interpretação realizada pelos julgadores, notadamente nos períodos bienais em que ocorrem as eleições, a fim de garantir a segurança jurídica conforme os ditames constitucionais traçados pelo Estado Democrático de Direito.

Nessa esteira, o primeiro tópico do artigo traça o modelo democrático das eleições no Brasil, no qual se explana sobre os institutos democráticos constitucionais, a efetivação do controle exercido pelo Poder Judiciário nas eleições, com breves apontamentos da sua evolução na garantia dos direitos fundamentais. Posteriormente, falar-se-á sobre as frequentes mudanças na legislação eleitoral e a forma como os julgadores eleitorais atuam na interpretação dessas inovações legislativas para aplica-las aos casos concretos, demonstrando alguns casos em que restaram evidenciada a fragilidade da segurança jurídica eleitoral.

Por derradeiro, encerra-se salientando a relevância da concepção democrática de segurança legislativa e jurisprudencial no contexto atual de maior participação social na política, onde os cidadãos buscam nas normas a orientação dos seus direitos e na jurisprudência a justiça concreta realizada pelos juízes diante da repetição dos fatos sociais.

Quanto à metodologia empregada, registra-se o uso da técnica bibliográfica, de onde se extraiu informações dos livros já publicados que tratam da matéria, assim como dos periódicos, artigos científicos e notícias da imprensa escrita relacionados ao tema. Ainda se utilizou a técnica doutrinária, analisando os aspectos normativos e teóricos que existem sobre o tema e o entendimento de estudiosos especializados no assunto em análise. Acrescente-se, por fim, o método indutivo, que serviu para fase investigativa do trabalho, auxiliado pela pesquisa jurisprudencial, pesquisando os casos concretos existentes sobre o tema, observando especialmente os entendimentos sedimentados no TSE.

## 1. O MODELO DEMOCRÁTICO DE ELEIÇÕES NO BRASIL.

O sistema eleitoral compreendido como “o conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato”, não se esgota em normas que regulam as leis eleitorais de uma democracia (NICOLAU, 2012, p. 11). Vários outros aspectos relevantes para uma eleição existem e devem ser observados, como, por exemplo, a obrigatoriedade ou facultatividade do voto; as regras que regulam as propagandas eleitorais; ou mesmo as normas de acesso aos meios de comunicação.

Adotar um modelo democrático ao Estado de Direito, fundado na liberdade e na igualdade dos seres humanos como titulares de direitos políticos, é essencial para efetivação do poder pelo povo, seja na participação gerencial do Estado, seja nas interferências governamentais ou, ainda, na escolha de seus representantes caso não exerçam diretamente a política. É nesse norte que Paulo Bonavides defende a democracia e o Estado de Direito como representações de “duas noções que o povo sabe sentir e compreender, embora não possa explica-las com a limpidez da razão nem com a solidez das teorizações compactas”. (BONAVIDES, 2003, p. 252).

Na compreensão do que seja um governo realmente democrático, algumas reflexões doutrinárias apontam elementos considerados essenciais a um sistema de governo, destacando-se o pensamento de Robert Dahl (2001, p. 49), que alberga a inclusão de adultos, a participação efetiva de todos os membros da comunidade, a igualdade de voto, o entendimento esclarecido e o controle do programa de planejamento como meio de otimização da democracia, pois propiciam maior participação popular na administração com o controle dos governantes no exercício não desvirtuado do poder.

Em busca por um modelo ideal de democracia e, convencido de que esta não se constata na prática, Robert Dahl (2001, p. 104) utiliza o termo poliarquia para fazer referência a uma democracia em grande escala, com maior possibilidade de participação popular, ampliando as reflexões sobre os processos de democratização, considerando como conteúdo essencial: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva.

A Constituição Federal consagra como direito fundamental em seu art. 14 o sufrágio universal e o voto direto e secreto como mecanismos de exercer a soberania nacional,

destacando o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como institutos jurídicos de concretização do direito de sufrágio. Bem ensina Paulo Bonavides (1995, p. 228) que no plebiscito e no referendo (institutos da democracia semidireta) “o povo vota sem eleger”, enquanto na escolha de representantes por meio das eleições, “o povo vota para eleger.”

Trata-se, então, de um modelo de democracia semidireta ou participativa, na qual são admitidas as duas formas de participação popular, seja através da atuação direta do povo no planejamento e execução das políticas públicas, por meio da realização de plebiscitos e referendos, seja por meio do exercício representativo dos candidatos eleitos.

Não obstante seja corriqueira a referência à democracia sob um viés político, há que se destacar sua finalidade no plano social e econômico, pois não se considera plenamente efetivada se não houver repartição de renda mais justa ou acesso mais amplo a serviços públicos de qualidade, por exemplo. Viver em um regime democrático que tem problemas frequentes com corrupção e desrespeito contínuo aos direitos sociais e individuais não se adequa devidamente à proteção dos direitos humanos e fundamentais pretendida constitucionalmente.

Assim, democratizar plenamente a sociedade brasileira não significa afirmar a existência de uma estabilidade institucional baseada em princípios e direitos fundamentais constitucionalmente normatizados, se, em contrapartida, salta aos olhos as desigualdades econômica, política e filosófica existentes, evidenciando-se “o vício nacional de buscar o privilégio em vez do direito, aliado à incapacidade de perceber o outro, o próximo.” (BARROSO, 2009, p. 343-344).

Passando por uma breve regressão histórica, tem-se um cenário de diversas eleições ocorridas no Brasil desde antes de sua independência, nas quais as fraudes no processo eleitoral sempre foram frequentes, relatando Jairo Nicolau, ao mencionar o período da Primeira República, que “era absolutamente viciado pelas fraudes em larga escala e, salvo poucas exceções, as eleições não eram competitivas. [...] serviram para legitimar o controle do governo pelas elites políticas estaduais.” (NICOLAU, 2004, p. 34).

Até o fim da República Velha, vigorou no Brasil o sistema de verificação de poderes, competindo ao Poder Legislativo a depuração do processo eleitoral e o controle da investidura em mandatos representativos. Entretanto, referida sistemática não produziu os resultados mais esperados, pois a perspectiva de permanência do grupo majoritário impulsionava a exclusão dos oponentes vencedores. (RIBEIRO, 1976, p. 94).



Com a criação da Justiça Eleitoral e do primeiro código eleitoral em 1932, institucionalizou-se a opção brasileira pelo sistema jurisdicional de controle das eleições, o que Rodolfo Viana Pereira (2008, p. 38) entende “como resposta às insuficiências apresentadas pelos sistemas políticos, com a intenção de substituir um controle discricionário por um controle técnico e juridicamente enquadrado.” Seguindo a mesma linha de raciocínio, Michelle Pimentel Duarte (2016, p. 24-25) escreve:

Vicissitudes históricas, depositadas ao longo de anos de experiência brasileira na realização de eleições, forçaram, em um contexto complexo, o deslocamento do centro de controle do processo eleitoral para o Judiciário. Por ser subsistema da cultura, o Direito e as instituições que erige, como a Justiça Eleitoral, seguem em movimento. Houve aperfeiçoamento tecnológico, detalhamento das etapas do processo eleitoral e, principalmente, o advento do Estado Democrático de Direito e da Constituição de 1988.

Desse modo, a evolução do Estado de Direito para o Estado Constitucional Democrático elevou o Poder Judiciário ao papel de garantidor dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente, no sentido de constituir nova instância para debater questões de interesse da comunidade. O Estado de Direito Constitucional possui normas constitucionais que definem o exercício do poder pelos governantes, incluindo o Executivo e o Legislativo, cabendo, pois, ao Judiciário verificar eventuais desacertos (inconstitucionalidades) de condutas.

Contudo, a existência de várias legislações eleitorais específicas, que se apresentam sinuosas, sujeitas a flutuações e repletas de lacunas, bem como a preponderância da não racionalidade devido ao casuísmo com que novas regras são introduzidas no sistema, apresentando subjetivismo e desencontro de opiniões, ocasionam falta de organização e método, aspectos estes temerários ao espaço político.

## 2. A CONSTANTE INOVAÇÃO LEGISLATIVA ELEITORAL E A NECESSIDADE HERMENÊUTICA PARA SUA APLICABILIDADE.

Os juízes, como intérpretes do direito eleitoral, fazem constantemente uso de argumentos escolhidos através da via hermenêutica, não alcançando, muitas vezes, a imparcialidade necessária deslinde de casos jurídicos, permeado, pois, das suas próprias convicções subjetivas ou de influências políticas externas. Assim, não é de se estranhar que o Direito Eleitoral abrigue contradições internas no âmago do sistema jurídico.

Ao mesmo tempo em que se anseia por uma hermenêutica eleitoral atualizada, em harmonia com os princípios fundamentais, com a ideia de justiça e com os valores compatíveis com a atualidade, urge compilar e reorganizar a legislação eleitoral em prol de uma sociedade politicamente organizada, buscando prestigiar os direitos fundamentais, a cidadania e a legitimidade no exercício do poder, sendo todos esses os expoentes de influência na atuação interpretativa dos magistrados diante de casos concretos no combate às fraudes eleitorais.

Uma das irregularidades mais recorrentes e registradas nos pleitos ocorridos se trata do abuso do poder econômico, que se trata de uma conduta abusiva, por meios financeiros, privados ou públicos, ou de acesso a bens e serviços, que visa atingir o equilíbrio entre candidatos que disputam determinado cargo eletivo, afetando a legitimidade e a normalidade do processo eleitoral. Sobre isso a Constituição Federal de 1998, prevê no art. 14, par. 9º que:

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

Os vícios relacionados ao abuso de poder no processo eleitoral tipificam-se como causas que podem levar à inelegibilidade de um candidato, conforme preceitua o art. 237 do Código Eleitoral do seguinte modo: “A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”. Também há previsão do referido vício em legislação específica da matéria eleitoral, qual seja LC nº 64/90, art. 22:

Qualquer Partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de Partido político [...].

Para que haja o devido enquadrado como abuso de poder econômico o juiz responsável deverá ter provas indubitáveis de que o mandato conseguido, ou em vias de ser alcançado, foi obtido em razão do abuso do poder econômico, e não pelos meios legais. Após configurando o vício, seu autor estará sujeito às penalidades elencadas no art. 22, XIV da LC nº 64/90, com redação atualizada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa):

Julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.

Enfatize-se que, a partir da Lei de Ficha Limpa, houve a introdução de mudanças relevantes no sistema eleitoral brasileiro, com ampliação do período de inelegibilidade de três para oito anos, podendo, ainda, seu julgamento ocorrer por órgão colegiado, independente de trânsito em julgado processual, bem como a inclusão de novos tipos penais e de novas hipóteses de inelegibilidades. Ao lado de tais alterações percebeu-se um estado de insegurança jurídica quanto à aplicabilidade ou não da LC nº 135/2010 às eleições daquele ano e em razão dos seus efeitos retroativos.

Constatou-se que, em Consulta nº 112.026 realizada junto ao TSE<sup>1</sup>, esta Corte posicionou-se, em sua maioria, favorável à aplicação da Lei de Ficha Limpa ao prélio eleitoral daquele ano, com fundamento na preservação legal dos valores democráticos altamente protegidos, como a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandato eletivo, assim como em precedentes do STF (ADI 3.741 e RE 129.392). Entretanto, dentre os que acompanharam o voto do relator, Ministro Hamilton Carvalhido, importa destacar as ressalvas feitas nos votos dos Ministros Marcelo Ribeiro e Arnaldo Versiani, os quais entendiam pela não aplicabilidade da LC nº 135/2010 às eleições de 2010, porém consideraram importante acompanhar o relator para não divergir do futuro entendimento da Suprema Corte.

Por sua vez, o STF, ao lidar com a matéria no julgamento do RE 633.703, decidiu em 23 de março de 2011 pela não aplicação da Lei de Ficha de Limpa às Eleições de 2010, com fundamento da maioria, em síntese, no princípio da anterioridade da lei eleitoral, segundo artigo 16 da CF/88. Em contrapartida, nesse interim alguns Tribunais Regionais Eleitorais proferiram julgamentos não uníssonos, verificando-se muitas divergências jurisprudenciais quanto ao pleito de 2010, dos quais podemos exemplificar com os pedidos de

---

<sup>1</sup> CONSULTA. ALTERAÇÃO. NORMA ELEITORAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010. APLICABILIDADE. ELEIÇÕES 2010. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL. OBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. PRECEDENTES. Consulta conhecida e respondida afirmativamente. (TSE – Cta: 112026 DF, Relator: Min. HAMILTON CARVALHIDO, Data de Julgamento : 10/06/2010, Data de Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Data 30/09/2010, página 20-21).

registro de candidaturas indeferidas com base na incidência do art. 1º, I, e, da lei de Ficha Limpa já em vigor naquele ano e considerada não violadora da anualidade eleitoral. O contrário também se vê com o deferimento dos pedidos de registro e não aplicação da LC nº 135/2010 ao pleito daquele ano.

Com relação aos julgados regionais que indeferiram registros de candidatura, observa-se que o TSE, em sede de Recurso Ordinário manteve, em 2010, a decisão de indeferimento, exercendo posteriormente juízo de retratação, em 2011, por questão de ordem, para reproduzir o entendimento do exarado no STF de inaplicabilidade da Lei de Ficha Limpa às Eleições de 2010. É o caso do RO<sup>2</sup> nº 69387/RR, de 31/05/2011, em que o Relator Marcelo Ribeiro, ao final, acabou deferindo o registro de candidatura em atenção à orientação firmada na Suprema Corte. Atente-se que esse mesmo Ministro na Consulta TSE nº 112.026, proferiu seu voto seguindo o Relator pela aplicabilidade da Lei de Ficha Limpa naquele pleito eleitoral, mas ressaltou entender, no seu íntimo, de modo diverso do pronunciado, mas não queria divergir de possível futuro posicionamento do STF.

Partindo-se da premissa de que a segurança jurídica demanda o conhecimento do Direito é que a mesma se firma como “um instrumento para que o cidadão possa saber, antes e com seriedade, o que pode fazer, de modo que possa melhor ser o que pode e quer ser.” (ÁVILA, 2012, p. 95). Esta cognoscibilidade é temerária, ao se tratar do direito eleitoral, diante da possibilidade de se desconhecer, muitas vezes às vésperas das eleições, quais as normas vigentes e aplicáveis.

Mormente no tocante às conhecidas minirreformas eleitorais, normalmente originadas em anos antecedentes às eleições, através das quais a insegurança legislativa são evidentes como se observou nas eleições de 2014, em relação à aplicação ou não de dispositivos da Lei nº 12.891/2013, cuja pretensão era redução de custo das campanhas eleitorais, tendo o TSE decidido em 24.06.2014 pela sua não aplicabilidade em face de ter sido aprovada em dezembro de 2013, menos de um ano antes da data de realização do pleito ocorrido em 05 de outubro daquele ano.

Nas eleições de 2016 não foi diferente, pois houve outra minirreforma eleitoral através da Lei nº 13.165 de 30 de setembro de 2015 (desta vez, um ano antes do pleito

---

<sup>2</sup> QUESTÃO DE ORDEM. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. ART. 1º, I, e, ITEM 1, DA LC Nº 64/90. CONDENAÇÃO. CONDUTA VEDADA. INAPLICABILIDADE DA LC Nº 135/2010 ÀS ELEIÇÕES DE 2010. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL. DECISÃO DO STF. REPERCUSSÃO GERAL. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. (TSE – RO 69387 – Rel. Min. Marcelo Ribeiro – j. 31/05/2011).

eleitoral do ano seguinte), que teve por objetivo expresso reduzir os custos das campanhas eleitorais, previu a proibição de doações por pessoas jurídicas nas eleições de 2016. Entretanto, esta inovação não decorreu de iniciativa do Poder Legislativo e sim da ADIN 4650, proposta pela OAB, tendo sido declarada a inconstitucionalidade do financiamento empresarial.

Ademais, a nova legislação não observou um estabelecimento razoável de limites com gastos de campanha, atribuição esta prevista no caput do art. 18 da Lei nº 9.504/97 como sendo de competência do TSE, que o fez através da Resolução nº 23.459/2015. Estabeleceu, contudo, tão-somente o gasto máximo de cem mil reais nas eleições para prefeito e dez mil reais para vereadores de municípios com até dez mil eleitores, bem como o teto de gastos nas campanhas fixado em 70% (setenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, nas eleições decididas em turno único e em dois turnos, respectivamente.

Denota-se, por conseguinte, que o abuso de poder econômico, um dos vícios mais incrustados na história do processo eleitoral brasileiro, não foi devidamente combatido pelas reformas eleitorais de 2013 e 2015, com relação aos pontos abordados, seja pela ineficácia prática de não aplicabilidade do pleito para o qual foi elaborada, seja pelo desequilíbrio nas disputas eleitorais mantidos com a preservação dos altos custos das campanhas eleitorais, favorecendo candidatos e partidos mais ricos ou que conseguem arrecadar mais fundos devido à trocas de favores antidemocráticos.

Todavia, há que se destacar dentre as mudanças ocorridas com a minirreforma de 2015, a que alterou o artigo 224, par. 3º e 4º do Código Eleitoral, através da qual a decisão da Justiça Eleitoral que importe em indeferimento de registro, cassação do diploma ou perda de mandato de candidato eleito em pleito majoritário, acarreta, após o trânsito em julgado, obrigatoriamente a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados. Neste ponto foi dirimido o antigo problema de interpretação que era feito pelos julgadores eleitorais, prestigiando o princípio democrático ao prever que as eleições devem ser, em regra, diretas, somente ocorrendo indiretamente se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato.

Saliente-se, além disso, que, para as eleições vindouras já houve no ano passado a correspondente inovação legislativa, através das Leis nº 13.487 e nº 13.488, esta última promovendo a reforma no ordenamento político-eleitoral, com mudanças, inclusive, em

dispositivos da Lei 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015). Partindo, inicialmente, da data de vigência a partir da publicação ocorrida em 06 de outubro de 2017, percebe-se mais uma vez inovações legislativas às vésperas de completar a anualidade prevista no artigo 16 da Constituição Federal, já que em 2018 o primeiro turno das eleições ocorrerá no dia 07 de outubro, nitidamente programada para guiar as Eleições Gerais de 2018.

Nesta nova legislação, houve fixação dos limites de gastos de campanha em seu próprio texto, cabendo ao TSE apenas a divulgação dos valores, conforme consta na redação atual do art. 18, diferindo da redação anterior, que destinava a atribuição de estabelecer tais limites ao TSE, através de suas resoluções, como já foi mencionado acima. Contudo, na arrecadação de recursos para campanha por meio de “vaquinhas” na internet é que se tem as maiores atenções para o pleito de 2018.

Uma vez que se trata de novidade tecnológica, o legislador alterou a Lei nº 9.504/97, que passou a prever em seu artigo 23, par. 4º, inc. IV, a possibilidade de partidos políticos e candidatos arrecadarem recursos por meio de websites que organizam as chamadas “vaquinhas virtuais” pela internet ou crowdfunding. Essa viabilidade apenas passou a existir para campanhas eleitorais a partir da Lei nº 13.488/2017, pois em 2014 o então Deputado Federal Jean Wyllis do PSOL-RJ realizou consulta ao TSE sobre o assunto.

Em resposta negativa, o Tribunal da Cidadania justificou a proibição da arrecadação de recursos para campanhas eleitorais porque seriam doações concentradas em uma única pessoa que repassaria ao candidato como se fosse uma única doação, não havendo como individualizar os doadores. No entanto, a lei vincula o financiamento coletivo ao requisito da identificação obrigatória, com nome completo e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas, suprimindo, então, a questão da individualização apontada pelo TSE na consulta supracitada.

Não se pode fechar os olhos para as reais intenções dos legisladores, protagonistas que são de todo cenário político eleitoral, com relação a algumas ampliações legislativas feitas, como por exemplo a do art. 23 da Lei nº 9.504/97 como forma de estender as doações de valores para campanhas eleitorais por meio da “vaquinha virtual”, inclusive através de utilização de cartão de débito e de crédito, como prevê o par. 9º do mesmo artigo, justamente após a proibição de doação por pessoa jurídica tida a partir da Lei nº 13.165/2015.

### 3. A SEGURANÇA JURÍDICA COMO GARANTIA DEMOCRÁTICA ELEITORAL

A fim de preservar o Direito como instrumento de orientação ao cidadão, de modo que este possa saber qual norma deve seguir, com segurança de conteúdo e de vigência, já que sem estes “não há segurança de orientação” (ÁVILA, 2012, p. 310), é que se vê uma necessidade de clareza das normas. Ou seja, é de suma importância a segurança legislativa, pautada não só na segurança de existência da norma, mas também na segurança de sua aplicação e vigência, havendo, pois, nas palavras de Canotilho, uma “exigência de densidade suficiente na regulamentação legal.” (CANOTILHO, 2003, p. 258).

Assim, acentua-se a insegurança jurídica quanto à legislação eleitoral em face da instabilidade de inovações ocorridas às vésperas das eleições com as minirreformas, ao mesmo ponto a constante necessidade de interpretação por parte do Poder Judiciário fragiliza a segurança que se deve ter no ordenamento jurídico como um todo, por perda da calculabilidade e confiabilidade por parte do cidadão em relação às situações fáticas consolidadas no passado e repentinamente modificadas no futuro.

Na atual perspectiva de Estado Democrático de Direito brasileiro, é de relevância a inclinação interpretativa normativa, à luz do princípio da proporcionalidade, feita por Paulo Bonavides à Constituição Federal de 1988, considerando que se trata de “[...] axioma do Direito Constitucional, corolário da constitucionalidade e cânone do Estado de Direito, bem como regra que tolhe toda a ação ilimitada do poder do Estado no quadro de juridicidade de cada sistema legítimo de autoridade.”(BONAVIDES, 2013, p. 450).

A constitucionalização dos direitos fundamentais, irradiando seus valores pelo sistema jurídico, bem como a ampliação da jurisdição constitucional, com aumento de demandas por justiça social, proporcionou uma redescoberta da cidadania e maior conscientização das pessoas em relação aos seus próprios interesses. Ademais, afirma Barroso (2012, p. 51-52) que “nesse ambiente, juízes e tribunais passaram a desempenhar um papel simbólico importante no imaginário coletivo. [...] Uma das instigantes novidades do Brasil dos últimos anos foi a virtuosa ascensão institucional do Poder Judiciário. ”

Importa ressaltar que, para José Afonso da Silva (2004, p. 132), a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, cujo sentido é a realização dos direitos políticos, que resultam na realização dos direitos econômicos e sociais, garantindo a realização dos direitos individuais, dos quais “a liberdade de expressão é a mais importante”. E prossegue

afirmando que “[...]os direitos fundamentais são valores da democracia. Vale dizer, ela deve existir para realiza-los, com o que estará concretizando a justiça social.”

A democracia, portanto, tem uma relação de interdependência e reciprocidade com os direitos fundamentais, não se podendo entendê-la como um regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais, pois, segundo Marilena Chauí (2007, p. 50-52), isto reduziria a democracia a um regime político eficaz, pautado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, exteriorizada através do processo eleitoral de escolha dos representantes, na alternância dos governantes e nos desfechos técnicos para solucionar os problemas econômicos e sociais.

Na realidade, a sociedade para ser efetivamente democrática não pode estar restrita à sua forma política, ao mero regime de governo, às eleições, aos partidos políticos e à tripartição dos poderes, embora sejam todos estes alguns de seus pilares. Acrescente-se, por conseguinte, a necessidade de instituição de direitos, com respeito à vontade da maioria e minorias, concretizando a atividade democrática social como um contrapoder social, capaz de determinar, controlar, dirigir e modificar o poder dos governantes e a ação estatal. (CHAUÍ, 2007, p. 50-52).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ampliação participativa da Justiça Especializada para garantir a lisura e a normalidade das eleições, em busca de um Estado verdadeiramente democrático, serve exatamente para expurgar do meio social e político todo uso de poder econômico fora do âmbito legal, bem como quaisquer atos que tenham por objetivo macular a integridade dos processos eleitorais, pois representam uma afronta à democracia e a integridade do poder que é garantido ao povo.

Contudo, as constantes alterações legislativas e minirreformas eleitorais, normalmente às vésperas dos períodos eleitorais tem provocado cada vez mais polêmicas e debates devidos aos casuísmos e desencontro de opiniões que se formam no espaço político e, conseqüentemente, nas diferentes hermenêuticas dos julgadores sobre os mesmos e também ocasiona uma perigosa instabilidade jurisprudencial devido as frequentes e habituais variações de entendimentos díspares sobre situações jurídicas semelhantes, impedindo a construção de uma sólida linha interpretativa pautada na segurança jurídica que se espera.

Observa-se uma alteração de perfil quanto à atuação do Poder Judiciário de um modo geral, ampliando sua relevância e participação nas relações sociais em meio aos intensos debates políticos atuais, especificamente na seara eleitoral, onde o ativismo jurisdicional é questão extremamente sensível em face da necessária observância aos limites da legitimidade democrática de sua atuação, para que não haja subversão à democracia sob pretexto de defendê-la.

Portanto, não se pode perder de vista que a atuação da Justiça Eleitoral no combate às ilicitudes praticadas no processo eletivo vem representando uma conquista da democracia ao tutelar a liberdade de manifestação da vontade popular, especialmente nos casos de cassação de mandatos dos detentores de poder por prática de ilicitudes. Outrossim, ainda há muitas instabilidades a serem sanadas na conduta dos elaboradores, intérpretes e aplicadores do Direito para que a segurança jurídica seja realmente uma garantia efetiva à implementação dos fins democráticos.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização do Direito Tributário**. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. \_\_\_\_\_ . Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Código Eleitoral** - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 03 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil** (redação original). Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 dez. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei de Inelegibilidade** – Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-de-inelegibilidade/lei-de-inelegibilidade-leicomplementar-nb0-64-de-18-de-maio-de-1990>. Acesso em: 03 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Tribunal Superior Eleitoral**. Jurisprudência. DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Data 30/09/2010. Consulta disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16794286/consulta-cta-112026-df/inteiro-teor-103580017?ref=juris-tabs>>.

\_\_\_\_\_. **Tribunal Superior Eleitoral**. Jurisprudência. Disponível: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Junho/minirreforma-eleitoral-nao-se-aplica-as-eleicoes-2014-decide-tse>. Acesso em 15 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal**. Jurisprudência. RE 633.703. Data de publicação: 23 de março de 2011 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>>.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal**. Jurisprudência. ADI 4650. Data do julgamento: 17/09/2015 – Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros. 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **O que é política?** IN: NOVAES, Adauto. O esquecimento da política. Agir, 2007.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DUARTE, Michelle Pimentel. **Processo judicial eleitoral. Jurisdição e fundamentos para uma Teoria Geral do Processo Judicial Eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2016.

NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

\_\_\_\_\_. **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela coletiva eleitoral: controle social e fiscalização das eleições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2004.