

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161  
janeiro/março – 2004

## REFORMA POLÍTICA

### **Supervisão Editorial**

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

### **Organização e Seleção de Temas**

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

### **Revisão**

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

### **Preparação de Originais e Padronização de Texto**

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

# Legislação eleitoral e federação

Breves comentários sobre a questão do disciplinamento dos pleitos nas unidades subnacionais no Brasil

Gilberto Guerzoni Filho

A nossa primeira Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, determinou, em seu art. 1º que o Brasil adotava, como forma de Governo, a República Federativa.

Dentro desse princípio e fortemente influenciada pela Constituição dos Estados Unidos da América (de onde retirou, mesmo a inspiração para o nome oficial da nascente República dos Estados Unidos do Brasil), a Carta de 1891 previu que, no inciso XXII do seu art 34, que competia privativamente ao Congresso Nacional *regular as condições e o processo da eleição PARA OS CARGOS FEDERAIS, em todo o País.*

O art. 65, II, daquele diploma político facultou aos Estados em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não fosse negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição e o seu art. 68 determinou que os Estados se organizassem de forma que ficasse assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto dissesse respeito ao seu peculiar interesse.

Assim, excluído o disciplinamento da escolha dos cargos eletivos federais, a Constituição de 1891 entregou aos Estados a normatização do processo eleitoral.

Tendo em vista o comportamento das forças políticas hegemônicas em nossa República Velha e as limitações da atuação da sociedade civil à época, na prática, essa sistemática acabou por fazer com que as oligarquias regionais controlassem as eleições.

Gilberto Guerzoni Filho é Consultor Legislativo do Senado Federal, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

A primeira tentativa de alterar esse quadro e reduzir a forças dessas oligarquias ocorreu com a reforma constitucional de 1926, que ampliou fortemente as possibilidades de intervenção do Governo Federal nos Estados, incluindo entre as hipóteses já existentes no art. 6º da Constituição, a necessidade de assegurar o respeito aos princípios constitucionais do governo presidencial, da temporariedade das funções eletivas, da capacidade para ser eleitor ou elegível, de um regime eleitoral que permita a representação das minorias, dos direitos políticos e da não reeleição dos presidentes e governadores. Comente-se que essa mesma alteração constitucional, entretanto, manteve, sem alteração o texto do referido inciso XXII do art. 34 da Constituição, apenas renumerando-o como inciso XXI.

Posteriormente, a vitoriosa Revolução de 1930, cujos vencedores foram, exatamente, os grupos que haviam sido derrotados nas eleições nacionais em razão da força dos grupos dominantes locais, buscou, então, modificar essa situação.

Já nos debates da comissão incumbida de elaborar o ante-projeto da nova Constituição do país, criada pelo Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932, a chamada, em razão de seu presidente, Comissão Afrânio de Mello Franco, propôs retirar a competência dos Estados de legislar sobre matéria eleitoral. Quando o tema foi debatido, dois dos mais ilustres juristas da Comissão, Carlos Maximiliano e Themístocles Cavalcanti, propuseram substituir a expressão *regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais, em todo o País* por, respectivamente, *regular as condições e o processo da eleição para os cargos todos os cargos eletivos do País* ou *regular o processo de eleição em todo o País*. O tema foi aprovado, na forma da primeira redação, sem maiores discussões<sup>1</sup>.

Aprovada a Constituição de 1934, esta determinou, na alínea *f* do inciso XIX do seu art. 5º que competia privativamente à União legislar sobre matéria eleitoral *da União, dos Estados e dos Municípios*, inclusive alistamen-

to, processo das eleições, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição de diplomas.

Pontes de Miranda assim comentou o dispositivo:

“1. A Constituição de 1891, art. 34, inciso 22, depois 21, só deu ao centro a legislação sobre condições e processo da eleição para os cargos federais em todo o país. A Constituição de 1934 estende a competência aos próprios cargos “eletivos” dos Estados-membros e dos Municípios, inclusive o alistamento, processo, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição dos diplomas. Tal lei, por emanar do Poder legislativo central, tem de ser igual para todo o território; mas nada obsta a que haja diferenças entre a lei eleitoral para os cargos federais, a lei eleitoral para os cargos dos Estados-membros e a lei eleitoral para os cargos municipais. O que não é possível é a lei para o Estado-membro A e não para Estado-membro B, ou para o Município A e não para o Município B.

2. Durante a vigência da Constituição de 1891 discutiu-se competência do centro para legislar sobre eleições dos Estados-membros e dos Municípios. A Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904 que refletiu a corrente centralizante, dizia no art. 1º: “Nas eleições federais, estaduais e municipais somente serão admitidos a votar os cidadãos brasileiros maiores de 21 anos que se alistarem na forma presente da lei”. Diante do art. 34, inciso 21, era difícil defender-se tal extensão. Em todo o caso, se o adjetivo federais inserto no inciso 21, depunha contra ela, a favor dela falavam §§ 10 e 2º do art. 70, que fixavam a incapacidade efetiva, ativa e passiva, para as eleições federais ou para as dos Estados. Verdade é porém que o jurista perspicaz logo veria, se meditasse sobre os

dois textos, que os §§ 1º e 2º do art. 70 continham direito material, comum à União e aos Estados-membros, e o inciso 21 do art. 34 direito eleitoral formal, para o qual se estabelecia a pluralidade de ordem jurídica (federal, dos Estados-membros). A Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916, art. 1º, corrigiu a usurpa da Lei nº 1.269, de 1904.

(...) Que a obra do art. 5º, XIX, *f*, da Constituição tinha a sua pertinência e constituía fruto de convicções bem intencionadas. Provou-o a luta política de 1934-1935, quando se viu que a uniformidade de instruções concorreu enormemente para que se evitassem nulidades e duplicatas nas eleições dos Estados-membros e nos diplomas.

3. A Reforma eleitoral anterior à Constituição de 1934 atuou sobre essa. A ação rápida do Governo que sinceramente levou o país às eleições livres, e a eficiência da legislação constituíram momento decisivo na história da democracia no Brasil que o Presidencialismo sem atenuações ainda empece.”<sup>2</sup>

Observa-se, do comentário do grande mestre, que, efetivamente, se entendia que a descentralização da questão eleitoral era causa da corrupção dos pleitos.

Os Estados, entretanto, mantiveram ainda algum grau de autonomia na matéria, quando o texto constitucional permitiu-lhes, em seu art. 7º, organizar-se, desde que observassem, entre outros princípios, o da temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e a proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato.

A decretação do Estado Novo em 1937 não permitiu que esse modelo fosse efetivamente experimentado. Entretanto, foi ele mantido na redemocratização, quando a Constituição de 1946, praticamente repetindo a Carta de 1934, previu, em seu art. 5º, XV, que cabia à União legislar sobre direito eleitoral.

Permanecia a idéia da incapacidade de os entes subnacionais legislarem sobre matéria eleitoral. O mesmo Pontes de Miranda, ao comentar a nova Carta, afirmava:

“O direito eleitoral – qualquer que seja – é feito pela União. Foi um dos passos mais acertados no direito brasileiro, após as experiências pluralísticas de 1891 em diante. (...)”<sup>3</sup>

Igualmente, determinou a Carta Política, em seu art. 7º, VII, *c e d*, que os Estados, ao se organizarem deveriam observar as mesmas exigências acima referidas sobre a duração dos mandatos e vedação de reeleição dos chefes do Poder Executivo.

Ou seja, consagrou-se uma situação na qual ficavam os Estados quase totalmente submetidos à legislação federal em matéria eleitoral. A única faculdade ainda atribuída aos entes subnacionais era a de definir os mandatos de seus membros, desde que não superassem os correspondentes mandatos federais. Nesse quadro, efetivamente, a única diferença que ocorria era que os mandatos dos Governadores e Vice-Governadores dos Estados variavam entre quatro e cinco anos.

Assim, pode-se dizer que a implantação da democracia representativa na federação brasileira veio acompanhada da exclusão do direito de as unidades subnacionais legislarem sobre matéria eleitoral, sobre decidirem como seriam escolhidos os seus detentores de mandato eletivo.

A padronização no tema, entretanto, não se esgotou com essa situação.

As forças políticas que lideraram o movimento que levou à derrubada do Presidente João Goulart em 1964 logo perceberam que as eleições para os governos estaduais poderiam representar perigoso elemento de ameaça ao regime e, desde logo, pouco mais de um ano após terem assumido o poder, fizeram aprovar a Emenda Constitucional nº 13, de 8 de abril de 1965, que determinou que as eleições para Governadores e Vice-Governadores de Estado, assim como para Deputados estaduais passariam a ter lugar

simultaneamente em todo o País, na mesma data em que se realizarem as do Presidente e Vice-Presidente da República, padronizando esses mandatos em quatro anos.

O temor se revelou real quando as forças políticas do novo regime perderam as eleições para os governos dos Estados de Minas Gerais e da Guanabara, ocorridas em 3 de outubro de 1965, e daí, os governadores dos Estados passaram a ser eleitos indiretamente.

Esse processo foi implantado, em princípio excepcionalmente para as eleições de 1966, pelo Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966.

A Constituição de 1967 manteve o quadro estabelecido na Carta de 1934 e repetido na de 1946, prevendo, no art. 8º, XVII, *b*, a competência privativa da União para legislar sobre matéria eleitoral e, no art. 10, VII, *b* e *c*, a possibilidade de intervenção desta nos Estados para assegurar a temporariedade dos mandatos eletivos, limitada a duração destes à dos mandatos federais correspondentes, e a proibição de reeleição de Governadores e de Prefeitos para o período imediato.

É interessante observar que a Carta de 1967 silenciou-se sobre a duração do mandato dos Governadores, não repetindo a padronização prevista na Emenda Constitucional nº 13, de 1965. Esse fato causou alguma polêmica com os Governadores eleitos em 1970 e cujos Estados previam em suas Constituições mandatos de cinco anos. Acabou-se entendendo que os seus mandatos eram de quatro anos.

As eleições diretas para Governador originalmente previstas para 1970 foram transformadas em indiretas pelo art. 189 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, mais conhecida como Constituição de 1969, uma vez que, na prática promoveu alteração completa na Carta de 1967.

A Emenda foi decretada pela Junta Militar que governava o país, em razão do impedimento do Presidente Costa e Silva, durante recesso do Congresso Nacional decreta-

do com base no Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

A Emenda nº 1, de 1969, não promoveu alterações nos limites à competência legislativa dos Estados previstos na Carta de 1967.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 2, de 9 de maio de 1972, como já tinha ocorrido em 1966 e em 1970, estabeleceu eleições indiretas para a escolha dos Governadores em 1974.

A alteração permanente no tema teve lugar com a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, decretada pelo Presidente da República durante recesso do Congresso Nacional, com base no Ato Institucional nº 5, de 1968, e conhecida como “Pacote de Abril”.

A Emenda alterou o art. 13 da Constituição, prevendo que a eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado passasse a ser feita, de forma permanente, pelo sufrágio de um colégio eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal, e que esses tivessem mandato de quatro anos. Foi o que ocorreu em 1978.

Com o início do processo de redemocratização das instituições políticas, conhecido como distensão, a Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980, fez retornar a eleição direta para Governadores e Vice-Governadores, que tiveram lugar, pela primeira vez, desde 1965, em 1982.

O processo de redemocratização conduziu à Constituinte de 1987 e à Constituição de 1988. A nova Carta, cujo processo de elaboração foi, indiscutivelmente, o mais democrático e plural já testemunhado em nossa história, buscou ampliar a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O texto, entretanto, mantém, absolutamente intocado o modelo de distribuição da competência legislativa em matéria eleitoral pré-existente. O art. 22, I, estabelece o monopólio da União para legislar sobre direito eleitoral, enquanto os arts. 28 e 29 fixam os mandatos dos Governadores e Prefeitos e chegam, mesmo, a estabelecer o perí-

odo no qual devem ocorrer as suas eleições, o processo que devem seguir e a data de sua posse. A Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho 1997, foi ainda mais longe, precisando a data da eleição.

À guisa de comentário, vale mesmo observar que essa não foi a única emenda constitucional à Carta de 1988 que, apesar de essa determinar, no inciso I do § 4º do seu art. 60, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, se imiscuiu em matéria da organização dos Estados, Distrito Federal e Municípios, reduzindo a sua autonomia.

De fato, das quarenta e seis alterações da vigente Carta Magna até o momento – quarenta emendas constitucionais e seis emendas constitucionais de revisão – nenhuma delas ampliou as competências das unidades subnacionais, enquanto, de uma forma ou de outra, todas as que, no mínimo, tangenciaram o tema as limitaram. Vão nessa direção as Emendas Constitucionais nºs 1, de 1992, 3, de 1993, 10, 14 e 15, de 1996, 16 e 17 de 1997, 19 e 20, de 1998, 21, de 1999, 25, 27, 29 e 31 de 2000, e 33, de 2001, e a Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Ademais, as duas grandes reformas que hoje tramitam no Congresso Nacional, a da Previdência e a Tributária, também promovem importantes limitações na competência de auto-organização dos entes federados.

Retornando ao tema da competência sobre matéria eleitoral, é interessante observar que o modelo adotado pelo Brasil não é, como regra, sequer objeto de debate, sendo considerado como dado e pré-requisito para a moralidade dos pleitos. Isso pode ser constatado, quando se verifica, por exemplo, que o tema nunca foi objeto de polêmica no Congresso Nacional.

Não diferem muito dessa posição os comentaristas de nossa vigente Lei Maior. Veja-se o que diz Ives Gandra Martins:

“O direito eleitoral deve também ser nacional. As regras do exercício

político em um Estado Democrático necessitam clareza e devem ficar acima dos interesses ou ambições dos que postulam ou detêm o poder.”<sup>4</sup>

Pinto Ferreira, de sua parte, afirma:

“(…) [Em razão do art. 22, I, da Constituição] todo o direito eleitoral deve emanar da União, sendo vedado ao Estado-Membro elaborar qualquer lei concernente à matéria. É importante que isso ocorra, dada a importância, cada dia maior, das eleições dentro do regime democrático, representativo, o povo concorrendo em massa à operação eleitoral, aí intervindo diretamente para a escolha dos principais agentes do poder.”<sup>5</sup>

Ou seja, apresentam os autores, quase como corolário, uma correlação entre a unificação das normas eleitorais e a própria democracia, o que é, no mínimo curioso. De um lado, porque essa correlação não é absolutamente automática. Não há nada que garanta que sejam mais democráticas as normas eleitorais feitas centralmente. Pode-se, no máximo, constatar que isso ocorreu em nossa história, quando, na década de 1930, decidiu-se por essa unificação.

Por outro lado, essa unificação é estranha à quase totalidade das federações democráticas do mundo.

Na verdade, em quase todas elas, a constituição federal é silente com relação as eleições subnacionais, quando muito estabelecendo normas uniformes concernentes ao exercício do direito do voto.

Na Alemanha, o art. 28 de sua Lei Fundamental apenas exige que os Estados observem os princípios republicanos e democráticos e do Estado social e que os representantes do povo sejam escolhidos em sufrágio universal, direto, livre, igualitário e secreto, podendo as pequenas comunidades optar pela democracia direta.

O art. 122 da Constituição da Argentina estabelece que as províncias determinam suas instituições locais e elegem seus governadores, legisladores e outros funcioná-

rios provinciais sem interferência do governo federal.

A Constituição da Austrália chega a determinar, nas suas sessões nºs 9, 10 e 31, que os parlamentos estaduais podem, mesmo, complementar a legislação federal concernente às eleições para ambas as casas do parlamento da União.

Na Áustria, o art. 95 da Constituição apenas exige que a legislação estadual observe o princípio do sufrágio universal e da representação proporcional e que não crie mais restrições ao direito do voto do que aquelas previstas na legislação federal.

O Ato Constitucional de 1867 do Canadá, em seu art. 87, apenas determina a aplicação das normas federais até que as províncias legislem sobre as respectivas eleições.

A sessão 4 do art. 4º da Constituição dos Estados Unidos apenas exige que a União garanta a forma republicana de governo em cada Estado, deixando o mais para a respectiva legislação.

Os arts. 115 e 116 da Constituição do México estabelecem algumas condições, como duração de mandato, proibição de reeleição, adoção do sistema proporcional e tamanho dos legislativos, mas mantêm o direito de os Estados legislarem sobre a matéria eleitoral concernente a eles e a seus municípios.

A Federação Russa, no art. 5º de sua Constituição, limita-se a prever que as repúblicas que a compõem têm as suas próprias constituições e leis.

O art. 3º da constituição suíça afirma a soberania dos cantões, que não pode ser limitada pela constituição federal.

Há, certamente, federações nas quais a legislação eleitoral é essencialmente de âmbito federal. Um dos exemplos é a Bélgica, cuja constituição, em seus arts. 115 e seguintes, determina que a legislação concernente aos seus parlamentos regionais seja elaborada pelo parlamento federal e sob determinadas condições. Aqui, entretanto, é preciso chamar a atenção sobre a especificidade

da organização política daquele país, que busca equilibrar as suas diversas comunidades lingüísticas e manter a unidade nacional.

Como exemplos mais próximos da situação brasileira, podemos citar a África do Sul, cuja sessão nº 105 de sua constituição prevê, expressamente que as legislaturas provinciais serão escolhidas nos termos de um sistema eleitoral prescrito pela legislação nacional.

Igualmente, a Constituição da Índia, em seu sétimo adendo, prevê como competência do parlamento federal a definição das normas para eleição das legislaturas dos Estados.

De toda forma, o que nos parece claro é que não é possível tomar a unificação das normas eleitorais nem como indispensável para a democracia e para a garantia da moralidade nos pleitos nem como regra.

Efetivamente, a forma como o nosso ordenamento trata a matéria é fruto, essencialmente, das tentativas das forças políticas vitoriosas na Revolução de 1930, de reduzir o poder das oligarquias estaduais que resistiam a elas e dos Governos militares pós-1964, de controlar os Governos Estaduais.

Do exposto, concluímos que a centralização na União da competência de disciplinar as eleições no Brasil se explica mais pela busca, em épocas de forte centralização política de nossa história, de restringir a autonomia dos entes federados do que por qualquer tentativa de garantir a lisura das eleições.

Ademais, essa centralização representa a exceção e não a regra, no tocante ao que é adotado pelas federações democráticas no mundo, nas quais, majoritariamente, a normatização dos pleitos subnacionais é matéria disciplinada localmente.

#### Notas

<sup>1</sup> José Affonso Mendonça de Azevedo (org.). *Elaborando a Constituição nacional*. s.n.t. p. 434-5.

<sup>2</sup> Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil*. Rio de Janeiro, Guanabara, s.d., t. 1, p. 244-5.

<sup>3</sup> Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio De Janeiro, Henrique Cahen, s.d. v. 1, p. 294.

<sup>4</sup> Celso Ribeiro Bastos & Ives Gandra Martins. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988, v. 3, t. 1, p. 249.

<sup>5</sup> Pinto Ferreira. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo, Saraiva, 1990. v. 2, p. 16.