ISSN nº 2317-7144

JUSTIÇA ELEITORAL EM DEBATE

Rio de Janeiro, v. 5. n. 2. abril a junho de 2015







TRE-RJ inicia recadastramento biométrico

ENTREVISTA:

SIDNEY PESSOA MADRUGA
Procurador Regional Eleitoral Substituto

ARTIGOS:

EDSON AGUIAR DE VASCONCELOS
Possibilidades e limites da Justiça Eleitoral: riscos de um ativismo judicial exacerbado

MARCO JOSÉ MATTOS COUTO e GUILHERME CAVALCANTE DE SOUZA DIAS
Custas processuais na Justiça Eleitoral

VÂNIA AIETA
Considerações históricas acerca da problemática da representatividade e a necessária reconciliação dos governados com o Poder

Conselho Editorial

Edson Aguiar de Vasconcelos
Desembargador Presidente do TRE-RJ
Antônio Jayme Boente
Desembargador Vice-presidente do TRE-RJ
Marco José Mattos Couto
Desembargador Eleitoral Corregedor Regional Eleitoral
Wagner Cinelli de Paula Freitas
Desembargador Diretor da Escola Judiciária Eleitoral
Flávio de Araújo Willeman
Desembargador Eleitoral Vice-diretor da Escola Judiciária Eleitoral
André Ricardo Cruz Fontes
Desembargador Federal Membro titular
Leonardo Grandmasson Ferreira Chaves
Desembargador Eleitoral Membro titular
Horacio dos Santos Ribeiro Neto
Desembargador Membro substituto
Luiz Antonio Soares
Desembargador Federal Membro substituto
Maria Paula Gouvêa Galhardo
Desembargadora Eleitoral Membro substituto
Alessandra de Araújo Bilac Moreira Pinto
Desembargadora Eleitoral Membro substituto
Ana Tereza Basilio
Desembargadora Eleitoral Membro substituto
Herbert de Souza Cohn
Desembargador Eleitoral Membro substituto

Expediente

PRESIDENTE
Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos
VICE-PRESIDENTE
Desembargador Antônio Jayme Boente
CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL
Desembargador Eleitoral Marco José Mattos Couto
MEMBROS
Desembargador Federal André Ricardo Cruz Fontes
Desembargador Eleitoral Leonardo Grandmasson Ferreira Chaves
Desembargador Eleitoral Flávio de Araújo Willeman
SUBSTITUTOS
Desembargador Horacio dos Santos Ribeiro Neto
Desembargador Wagner Cinelli de Paula Freitas
Desembargador Federal Luiz Antonio Soares
Desembargadora Eleitoral Maria Paula Gouvêa Galhardo
Desembargadora Eleitoral Alessandra de Araújo Bilac Moreira Pinto
Desembargadora Eleitoral Ana Tereza Basilio
Desembargador Eleitoral Herbert de Souza Cohn
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL
Titular: Paulo Roberto Berenger Alves Carneiro
Substituto: Sidney Pessoa Madruga da Silva
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
Carmen Lúcia Alves de Andrade
DIRETORIA-GERAL
Anderson Vidal Corrêa
COMUNICAÇÃO SOCIAL
Jornalista-responsável: Luciana Batista (MTb-RJ 10126/90)
Reportagem: Leandro Lamarão, Leonardo Coimbra, Maurício Duarte e Vivian Reis
Fotografias de capa: ASCOM TRE-RJ e ASCOM TSE
Fotografias do fascículo: ASCOM TRE-RJ, ASCOM TSE e Everystockphoto
Projeto Gráfico e ilustração: Bruno Moreira Lima (EJE) e Juliana Henning
Assistência de projeto gráfico e ilustração: Jennifer Souza Corrêa (EJE)
Diagramação: Bruno Moreira Lima (EJE) e Jennifer Souza Corrêa (EJE)
Revisão: Elaine Rodrigues Machado da Silva (EJE)
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Oficial de Gabinete: Elaine Rodrigues Machado da Silva
Assistente: Helena Maria Barbosa da Silva
Analista Judiciário: Bruno Moreira Lima
Estagiária de Design: Jennifer Souza Corrêa
Estagiárias: Laura Christina Ferreira e Maryane Farias de Sousa

ISSN nº 2317-7144

Editorial

O Tribunal Regional Eleitoral fluminense, seguindo as diretrizes do Tribunal Superior Eleitoral, encontra-se, com o apoio de magistrados e servidores, empenhado no cadastramento biométrico dos eleitores do Rio de Janeiro. A tecnologia, que permitirá maior segurança e rapidez na habilitação do eleitor para a votação, já está presente nos cartórios eleitorais de 17 municípios. A biometria a serviço da democracia, eis a matéria principal desta edição.

A retomada do Projeto TRE vai à Escola é o carro-chefe dos trabalhos de cidadania desenvolvidos pela Escola Judiciária Eleitoral em 2015. Sob a direção deste magistrado e do Desembargador Eleitoral Flávio Willeman, a EJE busca contribuir para a aproximação da Justiça Eleitoral dos cidadãos, viabiliza a reflexão sobre uma cidadania consciente e, sobretudo, informa sobre o papel desta Justiça Especializada. O leitor está convidado a ser um parceiro da Escola Judiciária, que se encontra de portas abertas para o fomento ao exercício da cidadania, bem como para a sua missão de aprimorar o estudo do Direito Eleitoral por magistrados e servidores.

Ainda, neste fascículo, o Procurador Regional Eleitoral Substituto Sidney Madruga concede entrevista e aborda assuntos como propaganda eleitoral e o desafio da fiscalização junto à internet, além de enfatizar a incessante luta por eleições com igualdade de condições a todos os candidatos. O procurador avalia positivamente a lei da ficha limpa, já consagrada pela sociedade brasileira.

A seção de doutrina oferece, nesta oportunidade, os artigos "Possibilidades e Limites da Justiça Eleitoral: Riscos de um ativismo Judicial Exacerbado", de autoria do Presidente do TRE/RJ. Des. Edson Aguiar de Vasconcelos, "Custas processuais na Justiça Eleitoral", do Corregedor Regional Eleitoral, Des. Eleitoral Marco José Mattos Couto, em coautoria com o servidor Guilherme Cavalcante de Souza Dias, e "Considerações históricas acerca da problemática da representatividade e a necessária reconciliação dos governados com o Poder", elaborado pela advogada Vânia Aieta.

Wagner Cinelli de Paula Freitas
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-RJ

Sumário



NOTÍCIAS

04 - **Capa:** TRE-RJ inicia recadastramento biométrico

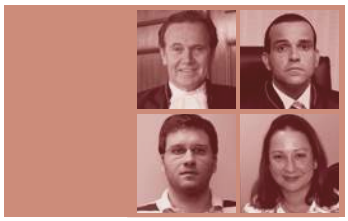
07 - Por uma Justiça Eleitoral mais próxima do cidadão

ENTREVISTA



10 - “As sanções previstas são insuficientes”
Com **Sidney Pessoa Madruga** -
Procurador Regional Eleitoral Substituto

ARTIGOS



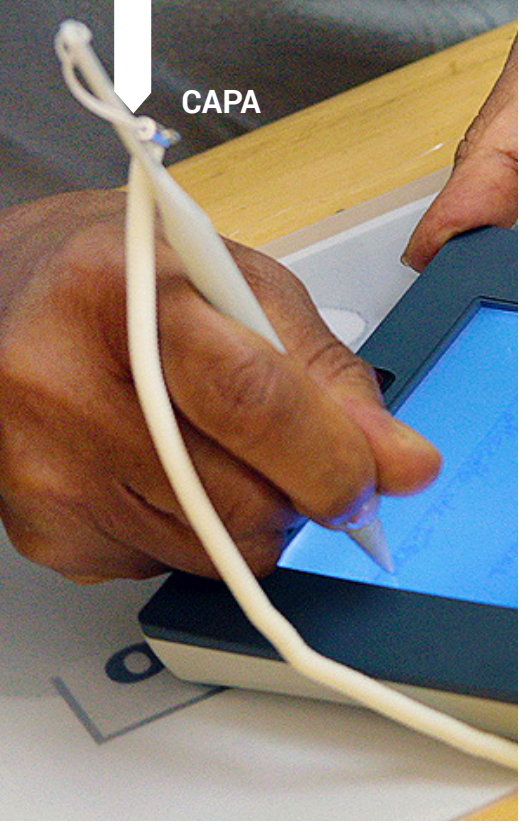
15 - Possibilidades e limites da Justiça Eleitoral: riscos de um ativismo judicial exacerbado
Por **Edson Aguiar de Vasconcelos**

21 - Custas processuais na Justiça Eleitoral
Por **Marco José Mattos Couto** e **Guilherme Cavalcante de Souza Dias**

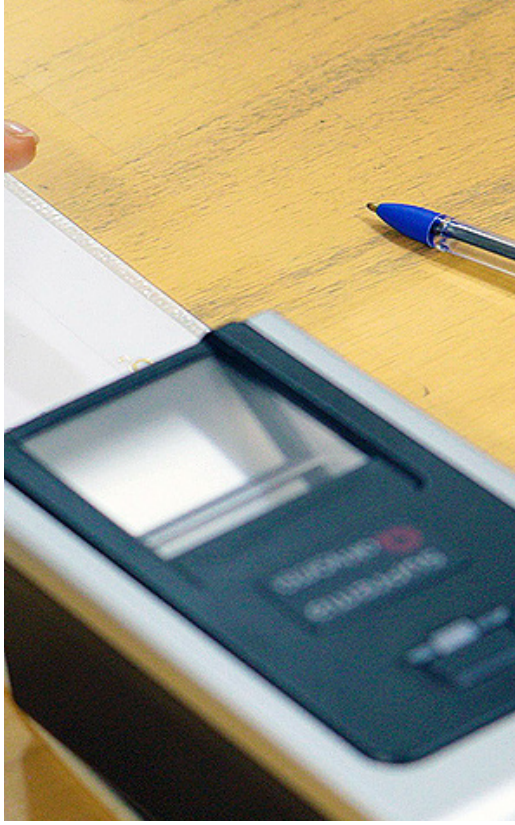
25 - Considerações históricas acerca da problemática da representatividade e a necessária reconciliação dos governados com o Poder
Por **Vânia Aieta**

VARIEDADES

43 - Normas de publicação



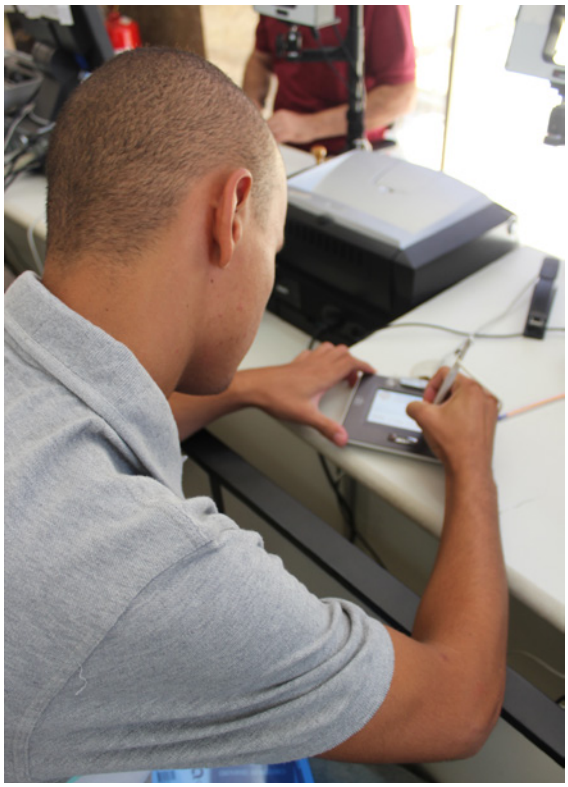




Fotos: ASCOM TRE-RJ e ASCOM TSE

TRE-RJ inicia recadastramento *biométrico* DE MAIS DE 2,8 MILHÕES de *eleitores* no estado

Após o recadastramento dos eleitores de Armação dos Búzios, em 2009, e de Niterói, em 2013, a biometria inicia uma nova fase no estado do Rio de Janeiro em 2015. Desde abril, já podem realizar o procedimento mais de 2,8 milhões de eleitores de 17 municípios e de 21 das 97 zonas eleitorais da capital, conforme anunciou o presidente do TRE-RJ, desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos, em sua cerimônia de posse, no dia 23 de março. “Com o apoio de magistrados e servidores, tenho certeza de que vamos fazer a diferença no projeto de recadastramento biométrico, que representa uma grande conquista para o aperfeiçoamento do exercício do voto e está sendo realizado em todo o Brasil, de acordo com as diretrizes do Tribunal Superior Eleitoral”, declarou o presidente. Inicialmente, o recadastramento não



é obrigatório, mas a Justiça Eleitoral recomenda que os eleitores que residem nos locais onde já é possível fazer a biometria o façam o quanto antes. O objetivo é evitar filas no futuro e possibilitar a votação com urnas biométricas em 2016.

A biometria é uma tecnologia que vem sendo adotada pela Justiça Eleitoral desde 2008 para garantir ainda mais segurança às eleições brasileiras, especialmente na hora da identificação do eleitor, já que o sistema impede que uma pessoa vote no lugar de outra. Em 2014, após uma varredura em parte do banco de dados dos 24 milhões de eleitores que já tinham feito o recadastramento biométrico, o TSE encontrou 2.671 pessoas registradas como eleitores em duas ou mais seções. O recordista foi um eleitor que havia cadastrado sua impressão digital em 20 cartórios – ou seja, em tese, poderia votar 20 vezes. Embora o número de duplicidades identificadas possa ser considerado pouco significativo em relação ao eleitorado total, a notícia mostra que a possibilidade de uma pessoa votar no lugar de outra é um problema real, e reforça a necessidade de implementação da identificação biométrica dos eleitores em todo o Brasil.

No interior, estão equipadas com kits biométricos as zonas eleitorais de Duque de Caxias, Vassouras, Volta Redonda, Seropédica, Trajano de Morais, Cachoeiras do Macacu, Maricá, Miracema, Teresópolis, Carmo, São Fidélis, Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras, Arraial do Cabo, Iguaba Grande, Araruama e Saquarema. Somados, esses 17 municípios possuem cerca de 1,9 milhão





de eleitores. Já na capital, como no momento nem todos os cartórios eleitorais estão aptos para fazer o recadastramento, os eleitores precisam consultar antes o site do TRE-RJ para verificar se já podem realizar o procedimento. Inicialmente, o serviço está disponível para 907 mil eleitores de 21 zonas eleitorais do município.

Até 14 de abril, 6.914 eleitores já haviam feito o recadastramento nesta nova fase da biometria no estado. Duque de Caxias, primeiro município a inaugurar seus kits biométricos, no dia 24 de março, respondeu pelo maior número de atendimentos, 2.154, seguido pelas 21 zonas eleitorais da capital, que, somadas, haviam realizado a identificação digital de 1.928 eleitores. Outros municípios com número expressivo de atendimentos no período foram Volta Redonda, com 889, e Maricá, com 445. Nas Eleições 2014, em todo o país, cerca de 21 milhões de eleitores foram identificados pelas impressões digitais. Segundo dados de março de 2015, mais de 24,5 milhões de eleitores brasileiros já participaram do Programa de Identificação Biométrica da Justiça Eleitoral e, dessa forma, estão aptos a serem identificados pelas digitais no dia da votação.

O recadastramento biométrico dispõe de recursos para atendimento às pessoas com dificuldades ou limitações para identificação digital, de modo que todos os cidadãos, independentemente de suas condições, podem participar do programa. O sistema de identificação biométrica exige que o eleitor tire um novo título eleitoral, para que a Justiça Eleitoral colete as impressões digitais de todos os dedos das mãos, a fotografia e a assinatura digital do eleitor. Esses dados passam a constar do Cadastro Nacional de Eleitor. Assim, no dia do pleito, o eleitor apresenta um documento oficial com foto ao mesário e se dirige à urna eletrônica, que é liberada para votação pelo reconhecimento das impressões digitais. Caso persista qualquer dúvida quanto à identidade do eleitor, o mesário ainda pode conferir a foto no caderno de votação. ■



Por uma Justiça Eleitoral mais próxima do cidadão

Nova gestão da EJE-RJ pretende estimular palestras de magistrados em escolas públicas



Fotos: ASCOM TRE-RJ

Designado em 2 de março, o diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro (EJE-RJ), Wagner Cinelli de Paula Freitas, assumiu o cargo com entusiasmo. “Sempre gostei da proximidade com a academia, do debate, da proximidade com a atividade do ensino e do pensamento”, diz. Desembargador do TJ-RJ, Cinelli permanecerá à frente da EJE-RJ até o encerramento do mandato de membro substituto do TRE-RJ, em janeiro de 2016. A seu lado, terá o vice-diretor Flavio de Araújo Willeman. Advogado, procurador do estado e membro titular do TRE-RJ, na classe dos juristas, Willeman concluirá o mandato em fevereiro.

A nova gestão da EJE-RJ elegeu como princípio fundamental a possibilidade de aproximar a Justiça do cidadão, aproveitando o acesso privilegiado à população, provocado pelo dever de votar. “Todo mundo vai ser eleitor a partir dos 18 anos ou, se quiser, a partir dos 16”, argumenta Cinelli. “Esse exercício da cidadania é um convite para que todos busquem a Justiça Eleitoral. O tema das eleições

é fundamental para essa interface", explica o desembargador. "Concordo plenamente", completa o vice-diretor Willeman. "O TRE-RJ deve se aproximar da sociedade civil, sobretudo do jovem das escolas públicas, para levar a importância da participação cidadã no processo eleitoral", afirma.

As estratégias para otimizar o curto mandato já começaram a ser definidas. "A gente está bastante sintonizado, eu e o doutor Flavio", diz o diretor Cinelli, ao anunciar que pretende retomar o "TRE Vai à Escola", projeto criado em 2011, na gestão da desembargadora eleitoral Ana Tereza Basílio. "Ele tem que voltar a ter força e, se possível, ter uma projeção ainda maior", planeja. "Visualizamos hoje esse projeto com importância fundamental nesses meses que temos pela frente", garante. Uma das primeiras medidas da nova gestão, inclusive, foi enviar um ofício às zonas eleitorais. "Convidamos os juízes a se voluntariarem, para que a gente possa dar início ao processo", informa o diretor.

Para o vice-diretor Flavio Willeman, os projetos socioeducativos da EJE-RJ mostram o compromisso da Justiça Eleitoral com "a verdadeira implementação do ideário de cidadania". Porém, ele ressalta que as discussões não ocorrem no terreno eleitoral-partidário. "A ideia é debater o Direito Eleitoral como fonte de cidadania, de democracia, não é interferir na disputa dos pleitos eleitorais", esclarece. Essa não é uma preocupação menor. Afinal, não é consensual a noção de que os tribunais devam manter programas educativos e sociais. O próprio diretor Wagner Cinelli admite já ter sido crítico de programas sociais, posição que alterou ao longo da sua experiência na magistratura estadual.

"Quando surgiram os conciliadores na Justiça estadual e depois também na federal, eu achava que isso era papel das agências de composição extrajudicial do conflito ou das próprias partes", relembra o diretor Cinelli. "Mas a realidade é que tem que ser a nossa matéria-prima. Quando as conciliações começaram a funcionar, eu vi que aquilo ajudava, pois a gente lida com um volume muito grande de demandas", ensina. Da mesma forma, a realidade prática já teria demonstrado a importância dos programas sociais da EJE-RJ. "Eu diria que é um carro-chefe de sua existência", diz o diretor. "Tanto quanto o aprimoramento de magistrados e servidores na área do Direito Eleitoral", acredita.



TRE Vai à Escola 2015: reativação do projeto começou no dia 27 de abril, com palestra para 200 alunos no Colégio Estadual Marcílio Dias, em Belford Roxo. Evento teve a presença do desembargador Wagner Cinelli, do corregedor regional eleitoral, Marco Couto, e da juíza da 153ª ZE, Vera Maria Albuquerque

Juízes nas escolas

Além de compartilharem o ideal de uma Justiça mais próxima do cidadão, os dois magistrados enfrentam com otimismo o desafio de estimular a participação dos jovens na política. “Eu sonho que o juiz eleitoral esteja em todas as escolas, que tenha um encontro com todos esses jovens em algum momento, falando de cidadania e de outros temas”, revela o desembargador Cinelli, que já fez palestra sobre eleições para alunos da escola Éden, no Rio, a convite da direção. “Fui ainda a outros encontros em escolas públicas, num programa da Associação dos Magistrados”, recorda. “A garotada conversa de tudo, sobre o que está no jornal, problemas pessoais. É muito divertido e a gente se surpreende com os comentários”, conta o desembargador.

“Também estou muito empolgado”, diz o vice-diretor Flavio Willeman. “A fase de qualquer aparato de poder do Estado fora de contato com a sociedade não existe mais, isso acabou”, analisa o desembargador eleitoral. Para ele, a Justiça itinerante seria exemplo da maior proximidade entre o Judiciário e a sociedade civil. “Mas é um grande desafio”, alerta. “Porque a gente vive conversando com as pessoas e pouca gente entende as funções da Justiça Eleitoral”, constata. Os programas desenvolvidos nas escolas representam a oportunidade de esclarecer sobre o papel dessa Justiça especializada no Brasil. “Também da importância dos jovens como parte de um projeto de formação de políticos, candidatos, ideias e de uma Justiça representativa mais justa”, argumenta. ■







Dia histórico: a diretora da escola de Belford Roxo, Mônica Almeida, definiu o encontro como “histórico” e “uma aula de cidadania” para os jovens, que tinham 16 e 17 anos. Os alunos fizeram perguntas e, após a palestra, tiraram fotos com a juíza Vera Albuquerque e simularam a votação na urna eletrônica



Foto: ASCOM TRE-RJ

“As sanções previstas são insuficientes”

Sidney Pessoa Madruga

Procurador Regional Eleitoral Substituto

Sidney Pessoa Madruga é o atual procurador regional eleitoral substituto do Rio de Janeiro. Antes de assumir o cargo, em dezembro de 2014, o representante do Ministério Público já possuía experiência na Justiça Eleitoral. Entre 2009 e 2013, atuou como procurador regional eleitoral titular da Bahia. Em 2014, participou das eleições gerais como auxiliar da propaganda eleitoral no estado do Rio. Formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Madruga é doutor e mestre em Direitos Humanos pela Universidad Pablo de Olavide, na Espanha, e mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Ele já ministrou aulas na Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), em Brasília, e na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Dentre os trabalhos científicos, estão artigos publicados em jornais e livros sobre propaganda eleitoral antecipada.

> “A propaganda é um dos instrumentos de maior importância na seara eleitoral, na medida em que se insere diretamente na captação da vontade do eleitor”

JEED: Por quatro anos, o senhor foi procurador regional eleitoral titular na Bahia. Em sua ainda breve atuação na Justiça Eleitoral fluminense como substituto, o senhor consegue apontar possíveis diferenças referente às irregularidades que são mais comumente enfrentadas pelas duas Cortes eleitorais?

SIDNEY MADRUGA: Os estados do Rio de Janeiro e da Bahia caminham juntos em muitos aspectos eleitorais. O Rio é o terceiro maior colégio eleitoral do país e a Bahia, o quarto. Como são realidades muito próximas, as irregularidades enfrentadas nos Tribunais Regionais Eleitorais de ambos os estados não diferem muito entre si: cabal abuso de poder político e econômico e captação ilícita de sufrágio, as quais destaco.

JEED: Numa breve análise da sua produção científica, percebe-se que a propaganda eleitoral é um dos temas eleitorais ao qual o senhor mais se dedica. Nessa seara, discute-se se a utilização, por pretensos candidatos, de faixas de felicitações por datas comemorativas, como o Dia das Mães, por exemplo, configura-se propaganda eleitoral extemporânea ou mera promoção pessoal. Qual a sua opinião?

SIDNEY MADRUGA: A propaganda é um dos instrumentos de maior importância na seara eleitoral, na medida em que se insere diretamente na captação da vontade do eleitor. Hoje, encontra-se tomada pelo marketing político. Apesar de algumas mudanças pontuais na Lei das Eleições nos últimos anos, a propaganda eleitoral ainda não mereceu do legislador um disciplinamento mais rígido e eficaz quanto aos limites de sua divulgação e principalmente no tocante ao seu aspecto sancionador quando considerada irregular. As sanções previstas são insuficientes, pífias e não resguardam o princípio

isonômico entre os candidatos, como também não protegem o eleitor, submetido a embates em que predominam a falta de limites éticos e legais, os quais não conseguem ser coibidos a contento pela Justiça Eleitoral. No exemplo questionado, essa espécie de saudação fora do período eleitoral permitido, estampada por candidatos, em outdoors, faixas e cartazes, sob a pretensão de homenagear terceiros, traduz-se em verdadeiro comportamento dissimulado, que objetiva burlar a legislação. É o que eu denomino de "enfoque eleitoral pretendido", tais como enaltecer, de algum modo, publicamente, seus atos e feitos com fins eleitorais; ou vincular a própria imagem e nome, ou a do partido, à execução de obras e serviços públicos. Detectado o enfoque eleitoral pretendido, em período que antecede às eleições, restará caracterizada a ocorrência de propaganda antecipada, que, por conseguinte, reclama a aplicação das reprimendas previstas em lei. A reforma política, ora em debate no Congresso Nacional, seria uma grande oportunidade para que determinados parâmetros sancionadores fossem revistos e o enfrentamento do marketing político desleal, que tem provocado desmedido prejuízo ao equilíbrio dos pleitos, fosse amplamente debatido e regulamentado.

JEED: A propaganda eleitoral na internet vem ganhando mais espaço a cada pleito. Quais são as dificuldades encontradas pelo Ministério Público Eleitoral para coibir práticas irregulares na rede mundial de computadores?

SIDNEY MADRUGA: Essa é uma realidade mundial, inexorável. Veja-se que a primeira eleição de Barack Obama, nos EUA, foi consagrada mediante a utilização de inúmeros mecanismos de publicidade eleitoral na internet. No Brasil, a propaganda virtual ganhou força a partir das eleições gerais de 2010, com novas regras estabelecidas pela Lei 12.034/09, mas, como asseverado, não conseguiram e não conseguem acompanhar as inovações tecnológicas e publicitárias a cada eleição. Em 2014, sem dúvida o grande abuso em matéria de propaganda deu-se nas redes sociais e também nos sistemas de mensagens de texto via celulares, que correm paralelamente ao desvirtuamento da propaganda na internet. Aguarda-se, por exemplo, o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a respeito de algumas representações desencadeadas pelo Parquet Eleitoral, que envolvem o envio de mensagens publicitárias, inclusive de conteúdo negativo, por intermédio de SMS e do aplicativo WhatsApp. Eu interpus dois recursos especiais à Corte Superior Eleitoral sobre o assunto. Esse tipo de propaganda foi motivo de centenas de reclamações no Rio de Janeiro e no restante do país entre eleitores indignados e aviltados em sua privacidade.

JEED: A legislação eleitoral estabelece como crime, no dia da eleição, a propaganda de boca de urna. No entanto, a arregimentação de eleitores é, infelizmente, uma prática ainda comum brasileira. Quais são suas principais causas?

SIDNEY MADRUGA: No dia das eleições, a denominada "boca de urna", tipificada como ilícito criminal desde 2006, ao lado da compra de votos e do transporte de eleitores, tornou-se uma prática ilegal corriqueira no país. As causas são várias, a começar pela sanção completamente ineficaz (detenção ou de seis meses a um ano ou prestação de serviços a comunidade, além de multa), o que gera, por conseguinte, um sentimento de impunidade entre os praticantes.

Por outro lado, os organismos policiais, apesar da intensa fiscalização da Justiça Eleitoral e das estratégias desencadeadas pelo Ministério Público Eleitoral, não conseguem coibir a enorme quantidade de pessoas nos locais de votação que agem livre e impunemente. Basta nos remetermos aos números fornecidos pelo TSE, no último pleito: apenas 1.290 pessoas presas no dia das eleições em todo o país. Entretanto, um trabalho prévio e de inteligência, aliado a um policiamento ostensivo em pontos de maior concentração, rende bons frutos. Nas Eleições 2012, consegui reunir todos os organismos policiais do estado da Bahia (Polícia Federal, Civil, Polícia Rodoviária Federal e Estadual) voltados à reprimenda da boca de urna no dia das eleições. O resultado foi muito satisfatório, quando comparados a outros períodos.

> “A reforma política, ora em debate no Congresso Nacional, seria uma grande oportunidade para que determinados parâmetros sancionadores fossem revistos”

JEED: Muitas placas e outros materiais de campanha continuam nas ruas, mesmo após um mês das eleições, em afronta ao prazo para a retirada, previsto nas resoluções do TSE sobre propaganda eleitoral. Em termos eleitorais, existe dano na permanência desse tipo de propaganda? O Ministério Público Eleitoral poderia contribuir para coibir essa prática?

SIDNEY MADRUGA: A meu ver, cabe principalmente ao Ministério Público Eleitoral agir extra e judicialmente, de forma que os Partidos promovam essa retirada, decorridos 30 dias das eleições. Não faltam práticas exitosas, nesse sentido, em várias unidades da Federação, que se iniciam com um levantamento fotográfico prévio, com a ajuda inclusive de órgãos municipais; posterior recomendação expedida pela Procuradoria Regional Eleitoral a cada um dos diretórios regionais dos partidos, para que providenciem, sob sua exclusiva responsabilidade - como previsto em Lei (art. 241, do Código Eleitoral) -, a remoção dessas propagandas, e, por fim, o ajuizamento de representação contra os partidos que não comprovem a sua retirada, sob pena de multa diária e até responsabilização criminal de seus dirigentes pelo crime de desobediência (art. 347, do Código Eleitoral), comprovada a inação do grêmio partidário.

JEED: Nas eleições suplementares de Natividade, em maio, foram adotadas as novas regras da propaganda eleitoral, previstas pela Lei 12.891/13. Entre elas estão a possibilidade de se utilizar minitrios e a proibição de cavaletes. Como o senhor analisa essas inovações?

SIDNEY MADRUGA: Essas novas regras definem e diferenciam o que são carros de som, trios e minitrios, o que facilita a tarefa do julgador, o que antes não ocorria. Entretanto, mais uma vez deixou-se escapar o principal: inexiste qualquer sanção para a utilização indevida de carro de som e minitrios, uma vez que a utilização de trios elétricos em campanha eleitoral, exceto para a sonorização de comícios, permanece proibida. Veja-se o completo absurdo: nas últimas

eleições a fiscalização do TRE-RJ, em vários municípios, flagrou inúmeros carros de som que trafegavam, com limites de decibéis bem acima dos permitidos pela nova legislação ou pelo município, em frente a fóruns de justiça, hospitais, igrejas, escolas, e até nas sedes da Justiça Eleitoral e da Procuradoria Eleitoral, o que igualmente é vedado (art. 39, § 3º, I a III, Lei 9.504/97). No entanto, o TSE e demais TREs entendem que não se pode cominar quaisquer espécies de sanção pecuniária, na falta de previsão legal. Quando muito os veículos eram apreendidos provisoriamente pela equipe de fiscalização. Finalmente, no que tange aos cavaletes, a medida é salutar, pois ao lado dos outdoors, são os mecanismos mais nefastos em matéria de propaganda divulgada nos bens públicos, que interrompem o tráfego de pessoas e veículos, além de poluir visualmente a imagem da cidade.

> “Hoje, a 'lei da ficha limpa' faz parte do vocabulário do povo brasileiro e, em defesa do eleitor e das eleições, é que devemos continuar incessantemente lutando por eleições limpas e igualitárias”

JEED: Quando atuava na Procuradoria Regional Eleitoral (PRE) da Bahia, o senhor assinou convênio com o TRE-BA para que as demandas relativas ao Ministério Público Eleitoral recebidas por aquele tribunal regional, via Ouvidoria do órgão, fossem encaminhadas ao PRE. Como o senhor avalia essa parceria? Acredita que ela poderia ser aplicada em outros regionais, como o do Rio de Janeiro?

SIDNEY MADRUGA: Na época, fomos a primeira Procuradoria Regional Eleitoral no Brasil a firmar convênio com a Ouvidoria do TRE. Também firmamos outras parcerias, com outros órgãos públicos, a exemplo dos tribunais de contas do município e do estado. No caso do convênio com a Ouvidoria do TRE-BA, o resultado foi excelente, pois ofereceu maior transparência quanto ao encaminhamento de notícias de eventuais irregularidades recebidas por ambos os órgãos, como ainda uma maior presteza e rapidez no atendimento ao público em geral. Não tenho dúvida que funcionaria muito bem no Rio de Janeiro.

JEED: Já foram realizadas duas eleições sob a égide da Lei da Ficha Limpa. Como o senhor avalia o impacto dessa norma até agora?

SIDNEY MADRUGA: A avaliação é muito positiva para a democracia brasileira. A efetivação dos mecanismos previstos na Lei Complementar 135/10, em nome da probidade administrativa, da moralidade e legitimidade dos pleitos eleitorais, ainda que incipientes, são cada vez mais significativos, e, para tanto, muito contribuem as decisões dos TREs e a jurisprudência cada vez mais firme e consolidada do TSE. Hoje, a “lei da ficha limpa” faz parte do vocabulário do povo brasileiro e, em defesa do eleitor e das eleições, é que devemos continuar incessantemente lutando por eleições limpas e igualitárias. ■

Possibilidades e limites da Justiça Eleitoral: riscos de um ativismo judicial exacerbado



Foto: ASCOM TRE-RJ

Edson Aguiar de Vasconcelos

Desembargador Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro

Introdução

A literatura jurídica atual é pródiga na abordagem do denominado *Ativismo Judicial*, que se caracteriza não só pela participação reforçada do Poder Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, mas também pela intensa interferência do Juiz nas esferas de atuação do Executivo da autonomia privada dos cidadãos.

O *Ativismo Judicial* tem sido compreendido por uma clivagem positiva e outra negativa. Para uns, é a melhor maneira de efetivação dos direitos contemplados na ordem jurídica fundamental, havendo avaliações críticas de outros, que o compreendem como indevida interferência do Judiciário na definição governamental das políticas públicas ou mesmo violação do princípio da separação dos poderes, com afronta de certos direitos fundamentais que constituem cláusulas pétreas da ordem constitucional.

A referida vertente crítica da discussão reconduz ao próprio sistema da separação dos poderes, que tem por referência o critério de *checks and balances*, cujos vetores funcionais são recortados da doutrina constitucional clássica, expressa em famosa decisão da Suprema Corte norte-americana[1]:

> É regra geral, inerente ao sistema constitucional americano, que, a menos que o contrário seja expressamente estabelecido ou constitua uma cláusula incidental aos poderes conferidos, o Legislativo não pode exercer poder executivo ou judiciário; o Executivo não pode exercer poder legislativo ou judiciário; o Judiciário não pode exercer poder executivo ou legislativo.

Averbe-se, no entanto, que o próprio constitucionalismo norte-americano reconhece que esta separação funcional não é absoluta, pois ressalva a possibilidade de ultrapassagem de certos limites. Na mesma decisão antes referida, em voto vencido do Juiz Holmes, assentou-se a impossibilidade de se precisar, em termos matemáticos, os significados de ação legislativa e ação executiva, não se podendo também realizar uma divisão metódica dos órgãos governamentais em compartimentos estanques, distinção esta que não foi realizada pela própria Constituição. Neste vácuo conceitual surgem decisões judiciais consideradas atípicas, mas isto, por si, não desqualifica ou retira legitimidade constitucional do correspondente procedimento decisório.

Ativismo judicial e democracia participativa

A dificuldade conceitual do princípio da separação dos poderes transformou-se na modernidade em verdadeiro nó górdio, porquanto o objeto da proteção judicial sofreu profunda ampliação no tempo histórico, passando dos tradicionais direitos subjetivos clássicos para novas técnicas de legitimação procedimental e o consequente acesso à justiça através de diferentes espécies de processos.

Surgiram novos direitos fundamentais de natureza coletiva e isto gerou uma gama de atividades judiciais de índole cautelar e de urgência, assinalando-se também a ampliação do papel do Estado em áreas anteriormente desconhecidas.

Como se pode verificar, o cenário e atuação do Judiciário apresenta na atualidade uma fisionomia distinta da que tinha até o terceiro quartel do século passado. Nesta nova característica produziram-se diversas mudanças nos paradigmas tradicionais para reforçar a função dos juízes como poder de soberania.

Na atualidade, a função jurisdicional não se limita à mera atividade silogística de aplicar a lei às situações concretas, indo além na tarefa de contribuir decisivamente para a realização da justiça material.

O próprio conceito de democracia experimentou mudanças e o constitucionalismo, inclusive o brasileiro, já aponta para a denominada democracia participativa, que contribui para expressar com mais fidelidade a vontade popular, uma vez que o tradicional sistema representativo capta a realidade de forma distorcida, na medida em que os eleitores não conseguem identificar-se plenamente com os parlamentares que elegeram.

Em sentido puro, estas deliberações populares, diretamente realizadas, constituem o que Habermas[2] denominou de autodeterminação democrática , formada pelo comportamento espontâneo dos cidadãos, com absoluta independência de qualquer ação governamental. Isto provoca integração cultural da população e construção simbólica de um povo que pode transformar a impessoalidade

1. Tradução livre de trecho do julgamento *Springer versus Government of the Philippine Islands*, 277 U. S. 189, 201 (1928).
2. *A Constelação Pós-nacional Ensaios Políticos*, tradução de Márcio Seligmann-Silva, São Paulo: Littera Mundi, 2001, p.82.

do Estado em integração de pessoas identificadas por valores comuns de convivência.

Em tal perspectiva, o procedimento democrático já não retira sua força legitimadora da participação e da expressão da vontade no modelo democrático clássico e sim do acesso universal a um processo deliberativo, cuja natureza fundamenta a expectativa de resultados racionalmente aceitáveis.

Um dos instrumentos que resultam desta força legitimadora é o processo judicial, já não visto como um fim em si mesmo, sendo antes uma ferramenta a serviço da tutela do direito substancial, a que deve garantir efetividade, seja quanto à sua fiel observância ou sua correção em caso de inobservância.

> “A dificuldade conceitual do princípio da separação dos poderes transformou-se na modernidade em verdadeiro nó górdio, porquanto o objeto da proteção judicial sofreu profunda ampliação no tempo histórico”

Este aspecto processual teleológico permite certa modulação na instrumentalidade do processo para justificar mudanças que se verificam na concepção da processualística, que tem experimentado modificações profundas, citando-se, a título de exemplo, os processos relativos à proteção do direito do consumidor (que objetiva tutelar um direito somente há pouco reconhecido), à proteção do meio ambiente (que visa a preservar a vida, em todas as suas dimensões), à proteção ao patrimônio histórico e artístico (como valores transcendentais do ser humano). Nesta nova processualística, avultam institutos tradicionalmente inconcebíveis, a exemplo da inversão do ônus da prova, da suspensão do processo, barganha com testemunhas, delação premiada etc.

A técnica de *accountability* como moduladora do princípio da separação dos poderes

Por conta da referida mutação ocorrida na tradicional doutrina de *checks and balances*, tem-se aplicado hodiernamente a técnica denominada *accountability*, termo que não encontra precisa tradução no idioma inglês e que alguns autores identificam com o dever que têm as autoridades de prestar contas públicas dos respectivos atos (*answerability*) e de se submeterem ao escrutínio de entidades governamentais investidas de poder de sancionamento de agentes públicos que eventualmente violem os respectivos deveres (*enforcement*).

Boa parte do controle das atividades das autoridades no Brasil tem sido realizada pela via do processo judicial, que acaba por transformar-se em eficaz instrumento de *accountability* ao permitir a participação do cidadão no controle dos atos de governo e da Administração Pública, mediante manejamento de ações coletivas e populares, bem assim pela deflagração de contencioso constitucional, que pode ser exercido pela legitimidade processual conferida ao Ministério Público e outras instituições incumbidas da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais qualificados.

O ativismo judicial brasileiro na prática

O voluntarismo é o fantasma assustador que parece acompanhar o *Ativismo Judicial*, pois, neste território livre, os juízes decidiriam com base nas próprias idiossincrasias, com prejuízo à segurança jurídica.

Esta patologia já foi sentida em ordens constitucionais de forte base democrática, a exemplo dos Estados Unidos da América.

O Brasil vive uma democracia tardia (e recente) que precisa atacar, de maneira intensa, diversas disfunções de ordem ética, a ponto de contar nossa Carta Magna, no art. 37, com expressos preceitos axiológicos e morais, sendo hoje utilizados para estancar gigantesco quadro de corrupção e abusos existentes, notória que é a fragilidade representativa de nossas estruturas partidárias e institucionais.

O que se rotula de *Ativismo Judicial* no Brasil é apenas uma forma de atuação jurisdicional dos novos tempos, produto de modernidade relacionada a uma estrutura social em constante mutação e que se agita sequiosa de mudanças.

O tempo dos juízes ativos é agora, mas não se pode confundir *Ativismo Judicial* com *Voluntarismo Judicial*.

Com efeito, o verdadeiro *Ativismo Judicial* ainda busca por sua real identidade, mas não se desgarra nunca de seu compromisso com os valores democráticos e com o pluralismo político. Não alinha com a concepção dos que vêem no direito repressivo (penal e sancionatório civil) a solução para todas as distorções sociais e políticas, o que nos obriga a reconhecer que a crítica de Michel Foucault[3] continua atual, ao relacionar os castigos impostos pelo Estado a uma autêntica tática política. Esta mentalidade não pode ser aceita em uma sociedade que se quer igualitária, sob pena de indesejado retrocesso autoritário.

Ativismo judicial e o Direito Eleitoral

O *Ativismo Judicial*, no âmbito do processo eleitoral, assume especial importância, notadamente no que diz respeito à Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), na qual o contraditório se ressente de certa disfunção operacional na sua tarefa de garantir uma decisão justa.

Assim é que a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, estabelece a inelegibilidade de cidadãos submetidos a representações julgadas procedentes pela Justiça Eleitoral, em processo de apuração de abuso de poder econômico ou político (art. 1º, d), sendo importante notar que o Juiz, ou o Tribunal, forma sua convicção pela livre apreciação da prova, atento aos fatos e às circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes, bastando mencionar na decisão os motivos do seu convencimento (art.7º, parágrafo único). Admite-se ainda a livre apreciação dos fatos públicos e notórios, bem assim dos indícios, presunções e prova produzidos, desde que se coadunem com as circunstâncias e fatos, para atingimento de um certo objetivo de preservar o interesse público na lisura eleitoral (art. 23).

Os artigos 19 e 21 do mencionado diploma normativo estabelecem que serão apuradas mediante investigações jurisdicionais, de procedimentos sumaríssimos, as transgressões resultantes de valores pecuniários de origem ilegítima, bem assim as de abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto.

3. ´In´ *Vigiar e Punir: nascimento da prisão* (do original francês: *Surveiller et punir*) tradução de Raquel Ramalhete, Petrópolis: Vozes, 1987.

Processo inquisitório em busca de contraponto democrático

Como se vê, a processualística da inelegibilidade é realizada com prevalência do modelo processual inquisitório, no qual domina a ideia-força de uma satisfação absoluta do interesse do Estado, com redução do investigado a mero objeto do processo, sem efetivo direito ou liberdade de atuação, não se podendo olvidar a gravidade desta modalidade de sancionamento, que envolve a supressão do direito de participação em sufrágio eleitoral, um dos bens jurídicos mais prezáveis dos cidadãos.

Este tipo de processo é inspirado na penalística criminal, sendo estruturalmente formado com objetivo de buscar a verdade e defender a sociedade, relegando a segundo plano as garantias da pessoa do imputado[4]. Nesta modalidade processual, o juiz acumula as funções de acusador e julgador, pelo que sua convicção fica bastante contaminada pela atividade probatória no momento de julgar, o que lhe retira, ou, pelo menos esbate, a imanente imparcialidade de qualquer julgamento que se queira justo.

A processualista Teresa Pizarro Beleza[5] observa que esse sistema tem a vantagem da eficácia (no sentido operacional), mas conta com o inconveniente de prejudicar a justiça material, porque, de qualquer modo, sempre posterga as mais elementares possibilidades de defesa. A objetividade e a imparcialidade do julgador podem ser facilmente comprometidas, uma vez que o mesmo julgador prepara todo o processo para julgamento, colhendo todas as provas que entenda necessárias, independentemente de iniciativa dos autores da ação. Por isto, o magistrado dificilmente deixará de ter convicções já formadas sobre o assunto antes do julgamento, tanto mais que nesse sistema o juiz pode conhecer todos os fatos, colocando o investigado em situação de não poder organizar convenientemente a correspondente defesa.

> “O juiz precisa observar alguns fatores garantidores da lisura do pleito e do direito de defesa dos partícipes do sufrágio, a exemplo do princípio da primazia da soberania popular”

Para obviar tais inconvenientes processuais, que já se incorporaram inexoravelmente ao nosso sistema eleitoral, o juiz precisa observar alguns fatores garantidores da lisura do pleito e do direito de defesa dos partícipes do sufrágio, a exemplo do princípio da primazia da soberania popular, a implicar a igualdade de chances ou oportunidade na promoção das candidaturas no período permitido às campanhas eleitorais, com balizamento da moralidade e probidade para o desempenho dos cargos políticos, não se permitindo, assim, nos termos da lei, que pessoas reconhecidamente ímprobas possam se candidatar a cargos políticos.

No âmbito do processo eleitoral sancionatório (criminal ou civil), o referido princípio da soberania popular, cambiante por natureza, determina aos juízes uma postura minimamente intervencionista no jogo eleitoral, em casos jurídicos considerados complexos. As decisões nessas hipóteses devem cingir-se ao caso concreto, evitando-se generalizações, para assim permitir formação de precedentes ditados

4. Cf. Germano Marques da Silva, *Curso de Processo Penal*, vol. III, Lisboa: Verbo, 1994, p. 55.
5. *Apontamentos de Direito Processual Penal*, volume III, AAFDL, Lisboa, 1003, p. 85.

pelos tribunais superiores, máxime o Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral[6].

Esta cautela jurisdicional deriva da observação histórica, que tem demonstrado ser a dinâmica política formada pela sedimentação dos costumes, com gradativa relativização do papel da lei. Observa-se ainda que, neste contexto, avulta-se uma verdadeira afirmação do controle da sociedade civil sobre o poder político do Estado, produzindo forte respeito cívico da noção de Direito, do que é paladino exemplo a denominada Lei da Ficha Limpa, gestada pelo processo legislativo popular.

Um mito que se revela

Excluído o voluntarismo indesejado, pode-se afirmar que a atual postura do Poder Judiciário, no enfrentamento das questões jurídicas complexas, revela uma faceta funcional necessária e oportuna, não se justificando qualquer timidez que possa eclipsar o futuro da democracia no Brasil, ainda que pessimistas e temerosos possam ver neste atuar certa tendência quixotesca ou utópica. Mas a utopia nem sempre é figura apenas sonhada, conforme observa Saul Fuks em conhecido artigo:

“A atual postura do Poder Judiciário, no enfrentamento das questões jurídicas complexas, revela uma faceta funcional necessária e oportuna, não se justificando qualquer timidez que possa eclipsar o futuro da democracia no Brasil”

> O futuro é um despertar que depende da ação humana; é preciso gerar um arsenal ideológico capaz de conduzir as transformações almejadas. As realidades de hoje foram utopias no passado, germes, embriões que fecundaram a história. Nessa concepção, a utopia não é algo irreal, inviável, sonho romântico irrealizável. Ao contrário, é a própria condição de possibilidade do devir, do florescimento do novo, são só anseios, às vezes ainda não amadurecidos, que aguardam a sua vez nos labirintos da história. Mas, antes de transformar o mundo, é preciso sonhá-lo[7].

O momento atual de afirmação do direito eleitoral no Brasil pode ser comparado a um mito de coisas passadas, que a cada momento entra pela porta dentro, embora nem sempre se o reconheça como integrante do cotidiano de todos.

É situação paradoxal que remete à poética sentença de Fernando Pessoa, em sua obra Ulisses: o mito é o nada que é tudo. Mas a isto se pode aditar, em linha de verdade bruta: é hora de ação serena dos magistrados eleitorais, pois eventual omissão poderá refletir no espelho da história uma imagem invertida que transformará aquele tudo poeticamente multiplicador em um nada que a realidade projetará, com mancha de vergonha, perante as futuras gerações, com as quais o compromisso desta geração é inafastável. ■

6. Estas conclusões têm influência direta de brilhantes teses formuladas por Luiz Fux em recente cerimônia de posse no TRE-RJ. Íntegra da referida comunicação científica está transcrita em ata publicada, em 23 de março de 2015, no sítio do mesmo Tribunal.

7. Revista Tempo Brasileiro. *A sociedade do conhecimento*, 2003, p. 99.

Custas processuais na Justiça Eleitoral





Fotos: ASCOM TRE-RJ

Marco José Mattos Couto

Corregedor Regional Eleitoral
e Juiz de Direito

Guilherme Cavalcante de Souza Dias

Servidor da Justiça Eleitoral

As custas processuais são as custas judiciais, a taxa judiciária e os emolumentos. A primeira espécie consiste nos valores pagos para custear os atos praticados pelos auxiliares e serventuários da justiça no processamento e impulsionamento dos feitos judiciais. A taxa judiciária funciona como contraprestação à atuação dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Já os emolumentos ou custas extrajudiciais compreendem a exação pela qual se remuneram os serviços notariais e de registro.

No julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.378/ES[1], o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido

1. Brasil, Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n.º 1378/ES. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento: 30/11/1995. Disponível em http://www.stf.jus.br. Acesso em: 07 de abril de 2015.

de que *"as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos"*. A mesma natureza jurídica, por sua vez, possui a taxa judiciária, conforme decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1145/PB[2].

Por terem natureza tributária, a elas se aplica o princípio da legalidade tributária previsto no artigo 150, inciso I, da Constituição da República. Consectário lógico desse princípio é a necessidade de a sua criação ocorrer por meio de lei editada pelo ente político para tanto competente.

Nas ações processadas perante a Justiça Eleitoral, ramo especializado do Poder Judiciário da União, impõe-se, portanto, a existência de legislação ordinária federal a fundamentar a cobrança de tais despesas processuais, com exceção dos emolumentos notariais e registrais que possuem regime próprio fixado pelo artigo 236, §2º, da Constituição[3].

Com efeito, o Código Eleitoral, sancionado em 1965, estabelece em seu artigo 373 que são isentos de selo os requerimentos e todos os papéis destinados a fins eleitorais e gratuitos o reconhecimento de firma pelos tabeliães, para os mesmos fins. Entretanto, o parágrafo único do mesmo dispositivo contém regra específica quanto aos processos-crimes e às execuções fiscais, nos quais haverá custas nos termos do regimento de custas de cada Estado, sendo as devidas à União pagas através de selos federais inutilizados nos autos.

Importante salientar que o Código Eleitoral anterior, a Lei n.º 1.164/50, embora silente a respeito da cobrança de taxa judiciária e custas judiciais, já fixava a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal[4], o que ensejava a utilização, aos menos nos processos-crimes, do regime de custas judiciais dos Estados, conforme se vislumbra do seguinte julgado do Tribunal Superior Eleitoral:

> " OS PROCESSOS POR INFRACOES ELEITORAIS ESTAO SUJEITOS AO PAGAMENTO DE CUSTAS PELO VENCIDO, DE ACORDO COM O CODIGO DE PROCESSO PENAL, DEVENDO ELAS SEREM CONTADAS NA FORMA DOS REGIMENTOS DE CUSTAS LOCAIS ." (CONSULTA nº 2718, Resolução nº 4378 de 23/10/1951, Relator(a) Min. LUIZ OTAVIO GALLOTTI, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 23/10/1951)

Logo após a edição do atual Código Eleitoral, contudo, foi abolido, pela Lei n.º 5.143/66, o uso dos denominados selos federais, meio de pagamento das despesas processuais devidas à União[5], o que dificultou, na prática, o recolhimento de tais despesas processuais nos processos-crimes pela Justiça Eleitoral.

Décadas depois, em cumprimento ao mandamento constitucional presente no artigo 5º, inciso LXXVII[6], houve a edição da Lei n.º 9.265/96, cujo artigo 1º determina a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania e soberania popular, bem assim da propositura das ações de impugnação de mandato eletivo por abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

---

2. Brasil, Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n.º 1145/PB. Relator Min. Carlos Velloso. Julgamento: 03/10/2002. Disponível em http://www.stf.jus.br. Acesso em: 07 de abril de 2015.

3. Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.
(...)
§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

4. Art. 184. No processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito, aplicar-se-á, como lei subsidiária ou supletiva, o Código de Processo Penal.

5. Art. 373. São isentos de sêlo os requerimentos e todos os papéis destinados a fins eleitorais e é gratuito o reconhecimento de firma pelos tabeliães, para os mesmos fins.
Parágrafo único. Nos processos-crimes e nos executivos fiscais referente a cobrança de multas serão pagas custas nos têrmos do Regimento de Custas de cada Estado, sendo as devidas à União pagas através de sêlos federais inutilizados nos autos.

6. LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

Em uma interpretação teleológica, consoante o artigo 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro[7], conclui-se que a toda gama de procedimentos e ações de caráter administrativo ou cível-eleitoral – alistamento eleitoral, filiação e infidelidade partidária, registro de candidatura, prestação de contas de campanha e impugnações aos diplomas e mandatos eleitorais – deve ser estendida a gratuidade, sobretudo porque repercutem, de alguma forma, no exercício da cidadania e soberania popular.

No tocante às execuções fiscais, cabe destacar o teor do artigo 367, inciso IV, do Código Eleitoral, segundo o qual *"a cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais"*, dúvidas não havendo a respeito da incidência da Lei n.º 6.830/80, como pacificado na própria jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral[8].

As ações penais eleitorais, todas de natureza pública[9], submetem-se, nos termos do disposto no artigo 364 do Código Eleitoral[10], subsidiariamente, aos ditames do Código de Processo Penal, motivo por que é salutar a interpretação do parágrafo único do artigo 373 do Código Eleitoral em conjunto com os artigos 804 e 805 do Código de Processo Penal, inferindo-se que caberá ao vencido o pagamento das despesas processuais dos processos-crimes, de acordo com os regulamentos expedidos pela União e pelos Estados.

Inexistente regulamento expedido pela União direcionado à Justiça Eleitoral, o modo de recolhimento das despesas processuais será o assentado pelo Tribunal Superior Eleitoral por ocasião do julgamento da Consulta n.º 298, efetuada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná[11].

Os beneficiários da gratuidade de justiça gozam da isenção dessas despesas, na forma do artigo 3º da Lei n.º 1060/50[12], devendo, no âmbito criminal, o Juízo da execução suspender a cobrança imposta nas

---

7. Art. 5º . Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

8. Execução fiscal. Exceção de pré-executividade. Aplicação subsidiária das regras do Código de Processo Civil.

1. A cobrança judicial de dívida decorrente de multa eleitoral "será feita por ação executiva, na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os Juízos Eleitorais" (Código Eleitoral, art. 367, IV).

2. As regras próprias que regulam a execução fiscal, inclusive quanto aos prazos recursais, incidem em relação aos feitos em curso na Justiça Eleitoral. Precedentes.

3. O prazo para a União recorrer no processo relativo à cobrança de dívida ativa (multa eleitoral) é de 30 dias (Lei nº 6.830/80, art. 1º c.c. CPC, arts. 508 e 188).

4. Intimada a Procuradoria da Fazenda Nacional em 23.2.2010, é tempestivo o recurso especial apresentado em 8.3.2010, não assistindo razão à alegada extemporaneidade do apelo, única questão suscitada no agravo regimental.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 772959, Acórdão de 05/11/2013, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 229, Data 2/12/2013, Página 36)

9. Art. 355. As infrações penais definidas neste Código são de ação pública.

10. Art. 364. No processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito, aplicar-se-á, como lei subsidiária ou supletiva, o Código de Processo Penal.

11. "Consulta. Procedimento adotado pela Justiça Eleitoral para recolhimento à União de custas processuais, pagamento de honorários advocatícios e diligências de oficial de justiça". NE: Consulta respondida nos termos de informação da Secretaria de Controle Interno sobre os procedimentos contábeis necessários ao recebimento de valores referentes à condenação em custas processuais, bem como quanto aos aspectos contábeis para o pagamento de honorários advocatícios e diligências de oficial de justiça, tendo em vista caso concreto em que houve condenação ao pagamento de despesas processuais. No caso, ressaltou o parecer da Assessoria Especial da Presidência do TSE que: "[...] apesar do silêncio do Código Eleitoral e a falta de precedente específico, houve a condenação, ao que parece definitiva, por parte do TRE do Paraná, não restando outra alternativa senão o estabelecimento de procedimento próprio para o pretendido recolhimento, a servir de base não só para o consulente mas também para os demais órgãos da Justiça Eleitoral". (Res. nº 19.752, de 13.11.96, rel. Min. Eduardo Alckmin.)

12. Art. 3º. A assistência judiciária compreende as seguintes isenções:

I - das taxas judiciárias e dos selos;

II - dos emolumentos e custas devidos aos Juízes, órgãos do Ministério Público e serventuários da justiça;

III - das despesas com as publicações indispensáveis no jornal encarregado da divulgação dos atos oficiais;

IV - das indenizações devidas às testemunhas que, quando empregados, receberão do empregador salário integral, como se

decisões condenatórias[13], acaso subsistente a condição de hipossuficiência[14].

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, em recentes sessões plenárias, vem fomentando o debate sobre a incidência de despesas processuais nos processos-crimes.

No Recurso Criminal n.º 37-69, por exemplo, julgado no dia 30 de março deste ano, houve, ainda que por maioria de votos, a condenação do vencido ao pagamento de custas processuais.

Diante dessa e de outras decisões, espera-se que a controvérsia seja novamente levada ao crivo do Tribunal Superior Eleitoral, oportunidade em que novos precedentes surgirão.

Em remate, a despeito de existirem acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que a Justiça Eleitoral não se encontra aparelhada para realizar o recebimento de custas processuais[15], não é plausível, nas hipóteses de execução fiscal e processos criminais, a criação de obstáculos extralegais a impedir o lançamento e a cobrança de despesas de natureza tributária ordinariamente previstas na legislação federal. ■

---

em serviço estivessem, ressalvado o direito regressivo contra o poder público federal, no Distrito Federal e nos Territórios; ou contra o poder público estadual, nos Estados;

V – dos honorários de advogado e peritos.

VI – das despesas com a realização do exame de código genético – DNA que for requisitado pela autoridade judiciária nas ações de investigação de paternidade ou maternidade. (Incluído pela Lei nº 10.317, de 2001)

VII – dos depósitos previstos em lei para interposição de recurso, ajuizamento de ação e demais atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório. (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

Parágrafo único. A publicação de edital em jornal encarregado da divulgação de atos oficiais, na forma do inciso III, dispensa a publicação em outro jornal. (Incluído pela Lei nº 7.288, de 1984)

13. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSO PENAL. ISENÇÃO DE CUSTAS PROCESSUAIS. INVIABILIDADE. ART. 804 DO CPP. BENEFICIÁRIO DA JUSTIÇA GRATUITA. ART. 12 DA LEI 1.060/1950. REVOGAÇÃO PELO ART. 175, I, DO CTN. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE. EXAME QUE DEVE SER FEITO PELO JUÍZO DAS EXECUÇÕES. ORIENTAÇÃO PACÍFICA DO STJ. DECISÃO MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

1. Não havendo manifestação do Tribunal de origem acerca da alegada revogação do art. 12 da Lei nº 1.060/50 pelo art. 175, I, do CTN, mostra-se incabível a apreciação do pedido por esta Corte, em virtude da ausência do requisito indispensável do prequestionamento.

2. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ainda que a parte seja beneficiária da justiça gratuita, o art. 804 do CPP determina a condenação do vencido em custas, devendo ficar suspensa a exigibilidade do pagamento, pelo prazo de 5 (cinco) anos, após o qual ficará prescrita a obrigação, a teor do art. 12 da Lei n.º 1.060/1950.

3. A suspensão de que se trata apenas pode ser concedida pelo Juízo da Vara de Execuções Penais, haja vista ser na fase da execução o momento adequado para aferir a real situação financeira do condenado, diante da possibilidade de alteração após a condenação.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 254.330/MG, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 19/03/2013, DJe 25/03/2013)

14. Muito embora o novo Código de Processo Civil revogue os artigos 3º e 12 da Lei n.º 1.060/50, o diploma ainda se encontra em *vacatio legis*. Ainda assim, a possibilidade de suspensão do pagamento das custas processuais aos beneficiários da gratuidade de justiça permanece, agora regida no artigo 98 do novo Código de Processo Civil.

15. NE: Ementa não transcrita por não reproduzir a decisão quanto ao tema. Analisando pedido de assistência judiciária gratuita, o ministro relator assentou que "Ademais, vale ressaltar que nos feitos eleitorais não há condenação ao pagamento de honorários em razão de sucumbência, bem como inexiste o preparo, tendo em vista que a Justiça Eleitoral não se encontra aparelhada para realizar o seu recebimento". (Ac. nº 327, de 19.4.2005, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.)

"Questão de ordem. Matéria não eleitoral. Aplicação do Código de Processo Civil". *NE*: No voto, o ministro relator assim asseverou: "Ressalvo, do Código de Processo, apenas a exigência quanto ao preparo, julgando-o desnecessário, pois a Justiça Eleitoral não se encontra aparelhada para realizar seu recebimento. Ademais, o uso subsidiário do CPC se dará no que couber, e o preparo está à margem da realidade administrativa da Justiça Eleitoral". Vencido na questão da aplicação subsidiária do CPC, o Min. Fernando Neves assentou entender, "[...] acompanhando o eminente relator, que, evidentemente, o preparo não existe na Justiça Eleitoral. Não por desaparelhamento, mas porque em todo o nosso sistema não existe nenhum pagamento de custas".

(Ac. nº 2.721, de 8.5.2001, rel. Min. Costa Porto.)

Considerações históricas acerca da problemática da representatividade e a necessária reconciliação dos governados com o Poder



Foto: ASCOM TRE-RJ

Vânia Aieta[1]

Advogada especializada em Direito Eleitoral

Assistimos nos dias atuais grandes conflitos políticos resultantes das dificuldades institucionais observadas nas relações entre os poderes constituídos do Estado. Ao se examinar a problemática do papel dos parlamentos no século XX, em virtude da mudança ideológica provocada pelo declínio do Estado Liberal e pelo advento e sedimentação do Estado Social, resta analisar se ainda há lugar para um papel efetivo da instituição *Parlamento* no sistema político dos países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento.

1. Advogada especializada em Direito Eleitoral. Docente do Programa de Pós-Graduação *Stricto sensu* em Direito da UERJ, Professora de Direito Eleitoral da UERJ. Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP, Pós-Doutoranda em Direito Político pela PUC-Rio. Presidente da ESDEL (Escola Superior de Direito Eleitoral). Líder do Grupo de Pesquisa do CNPQ *Observatório do Direito Eleitoral*. Editora da Revista BALLOT, especializada em Direito Eleitoral. Email: vaniaaieta@siqueiracastro.com.br. & vaniaaieta@yahoo.it

Os sistemas autoritários, ao serem surpreendidos por crises políticas no cenário internacional, tornam-se insustentáveis em âmbito interno, agravando as já existentes feridas à legitimidade da representatividade.

Desta forma, **a reconciliação dos governados com o Poder** só consegue ser alcançada através de uma ***retomada de legitimidade popular***. Neste mister, o Parlamento consagra-se como verdadeira expressão da vontade soberana[2], mantendo o instinto de conservação dos laços da representatividade dos povos contemporâneos, por ocasião das lesões políticas agudas. Assim, um Parlamento democrático e politizado, urgido pela legitimidade de sua procedência, perfaz-se como o órgão adequado e insubstituível, pelo menos aprioristicamente, na missão honrada de representar os governados[3].

Rezava a Constituição Brasileira de 1824 que o Poder Legislativo era exercido pela Assembléia Geral, formada pela Câmara de Deputados e pelo Senado. Entre as principais atribuições do Legislativo, estavam a legitimação da Monarquia, o estabelecimento do Orçamento, a autorização do Governo a contrair empréstimos e a decisão sobre a organização da Administração Pública. Nas províncias, o Poder Legislativo era exercido pelos Conselhos Gerais, sempre com a aprovação do poder central. As eleições para deputados, senadores e membros dos Conselhos Gerais eram indiretas. Os cidadãos elegiam eleitores que, por sua vez, elegiam os representantes provinciais e nacionais. O sufrágio era censitário. Por isso, para se ter efetivamente direito a voto, era preciso ter renda anual igual ou superior a 100 mil réis; para ser eleito "eleitor", a renda anual deveria ser igual ou superior a 200 mil réis; para ser eleito deputado, a renda anual deveria ser igual ou superior a 400 mil réis; para ser eleito para a lista tríplice de senador, a renda deveria ser igual ou superior a 800 mil réis[4].

---

2. O Brasil, no âmbito da América Latina, desfruta de uma sólida tradição de vida parlamentar, não obstante os hiatos de arbítrio que vitimaram a instituição representativa.

A organização parlamentar pátria, contemporânea ao período doutrinário do liberalismo, gozou da oportunidade política de reproduzir um modelo governativo de inspiração inglesa, de que resultaria o parlamentarismo do Império.

No entanto, malgrado seu início promissor, a instituição parlamentar brasileira tem-se, paulatinamente, enfraquecido, em razão dos vícios que maculam a atuação presidencial de governo, acostumada a obstruir a autonomia da autoridade parlamentar. As mazelas do parlamento brasileiro podem ser explicadas pela análise do próprio *iter* percorrido na formação constitucional do Brasil, notadamente no que se refere a fatos políticos que propiciaram a irrupção de distintos modelos de representatividade, assim como pela identificação dos vícios na representação política, propiciando muitas vezes **"a degola do voto e a decapitação política do representado"**.

Narrativa famosa rememorada por Victor Nunes Leal, em sua obra *Coronelismo, enxada e voto*, p. 229. Refere o autor que ***Pinheiro Machado* respondera certa vez a um jovem correligionário de fidelidade duvidosa: 'Menino, tu não serás reconhecido, por três razões. A terceira é que não foste eleito'. A anedota, verdadeira ou não, revela que o número de votos depositados nas urnas era de pouca significação no reconhecimento, desde que houvesse interesse político em conservar ou afastar um representante.**

O modelo de colonização experimentado pelo Brasil, com a divisão do território em capitanias hereditárias, resultou na pulverização do poder político, na fragmentação da autoridade e na regionalização do poder, controlado por oligarquias rurais. O emprego do trabalho escravo e as violências cometidas contra as pessoas negras propiciaram as primeiras formas de resistência popular ao *status quo* (entre as primeiras manifestações de resistência popular à ordem posta pode-se apontar o surgimento dos quilombos).

O ciclo da mineração favoreceu à contestação do domínio colonial e ao Movimento dos Inconfidentes (o movimento dos inconfidentes surgiu como uma tentativa pioneira de sedimentação dos valores constitucionais liberais no Brasil, sendo contemporâneo à própria Revolução Francesa).

Sobre a conjuntura constitucional do Império brasileiro, sustenta Pinto Ferreira, *in verbis*:

"A estrutura ideológica e constitucional do Império brasileiro repousou (...) na infraestrutura econômica da monocultura latifundiária e na técnica do trabalho escravo".

3. Paulo Bonavides, *O Poder Legislativo no Moderno Estado Social in As Tendências Atuais do Direito Público: estudos em homenagem ao Prof. Afonso Arinos*, p. 38.

4. Não se pode deixar de ressaltar que o Poder Moderador, considerado *"a chave de toda a organização política"* (expressão copiada de Benjamim Constant), era exercido pelo Imperador que, através dele, nomeava senadores, convocava e dissolvia a Assembléia Geral, aprovava e suspendia as decisões dos Conselhos Provinciais; suspendia os magistrados; concedia perdão e

O mandato para a Câmara dos Deputados era temporário e durava quatro anos. Para o Senado, o mandato era vitalício, sendo seus membros escolhidos pelo Imperador a partir de uma lista tríplice. Vale ressaltar que os príncipes da Casa Real de Bragança eram senadores natos.

Às vésperas da Proclamação da República[5], o país vivia uma crise econômica aguda, com flutuações no mercado internacional do açúcar e a abolição da escravatura, desestabilizando a economia agrária[6]. A aristocracia rural, sentindo-se espoliada no seu direito sobre a propriedade escrava, engrossou as fileiras do partido republicano[7].

Adota-se o princípio da independência e da harmonia dos poderes constituídos, com sistema presidencialista de governo. Com isso, extinguia-se, por fim, o Poder Moderador do seu papel de controlador dos outros poderes. O Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. A Câmara dos Deputados consagrava-se como a casa de representação popular, sendo composta por deputados eleitos pelo voto direto, com mandato de três anos, garantindo-se um mínimo de quatro deputados por Estado. O Senado, casa de representação federativa, era composto por três senadores de cada Estado, mais três do Distrito Federal, eleitos pelo voto direto, com mandato de nove anos. Aos parlamentares eram garantidas proteções (imunidades) e impostas proibições (incompatibilidade), com o propósito de garantir-lhes condições de independência e imparcialidade[8].

Durante a República Velha, a produção e a exportação do açúcar deram lugar à produção e exportação do café como sustentáculo da economia nacional. Desta forma, as oligarquias rurais do sudeste passaram a exercer a influência política outrora exercida pelas oligarquias nordestinas[9].

Dá-se o início do processo de industrialização, com a concentração de operários no eixo Rio-São Paulo, sendo submetidos à exploração, inclusive de mulheres e crianças, além de sujeitos à violência da repressão policial sempre que tentavam lutar por seus direitos[10].

A ampliação da urbanização faz surgir uma classe média inquieta[11], cujos filhos encontravam perspectivas de realização profissional através das escolas militares e dos cursos jurídicos, pontes para o ingresso na burguesia estatal, civil e militar[12].

---

anistia além de nomear os ministros de Estado.

5. Em 15 de novembro de 1889, com uma parada militar no Campo de Santana, sem a participação popular, Deodoro e a oficialidade revoltada contra o Governo derrubam a Monarquia. O Decreto nº 1, no mesmo dia, proclama *"provisoriamente"* a República e implanta a Federação, com a transformação das Províncias em Estados Unidos do Brasil.

6. Pinto Ferreira ensina-nos que, nesse período, a aristocracia rural, sentindo-se prejudicada no seu direito sobre a propriedade escrava, começa a engrossar as fileiras do partido republicano.

7. A *"Questão Militar"* e *"Questão Clerical"* agravavam os choques entre o Imperador e a oficialidade militar, bem como as tensões entre o Imperador e a Igreja e a campanha pela República, desencadeada com o Manifesto Republicano de 1870, ganhava expressão e incorporava o ideal federalista de descentralização do poder.

8. Ao Congresso eram atribuídas competências amplas em matéria legislativa, com exceção do direito processual, entre outros, que era estadualizado e, em matéria orçamentária, bem como de fiscalização e controle do Executivo.

9. Para substituir o trabalho escravo, estimulou-se a imigração de trabalhadores estrangeiros, principalmente os italianos. Com os imigrantes europeus, chegaram no país os ideais anarquistas e comunistas, representando uma esperança de emancipação dos trabalhadores.

10. Em relação ao período, a eclosão da Primeira Greve Geral mobilizou centenas de milhares de trabalhadores nas grandes cidades.

11. Nas letras e artes, o *Movimento Modernista de 1922* coloca em pauta a valorização da cultura nacional, da expressividade e autenticidade das manifestações populares e folclóricas. No mesmo ano de 1922, surge no cenário político brasileiro o Partido Comunista do Brasil.

12. Os desmandos da República oligárquica e a farsa eleitoral produziam inquietação política nas escolas militares e nas Fa-

A quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, provocou sérios comprometimentos na economia cafeeira. Além disso, Washington Luís escolhe um conterrâneo paulista para sua sucessão, rompendo com a *"política do café com leite"*[13]. Forma-se a Aliança Liberal[14], apoiada pelos governadores de Minas, Paraíba e Rio Grande do Sul, lançando a chapa Getúlio Vargas e João Pessoa para combater a chapa do governo[15].

Com a *Revolução Liberal de 1930*, Vargas é escolhido como Chefe do Governo Provisório[16]. Entre as principais medidas tomadas por Getúlio Vargas no campo da **representatividade**, pode-se destacar a edição do Código Eleitoral, aprovado pelo Decreto 21.076, em 1932, ***criando a Justiça Eleitoral e estabelecendo o voto secreto*** e, finalmente, a garantia do voto para as mulheres. A União passa, também, a legislar sobre o direito eleitoral[17].

O cidadão, totalmente despido de liberdade de escolha de seus representantes, era obrigado, através de violência física ou psicológica sem qualquer limite ou cerimônia, a submeter-se ao *"coro-*

---

culdades de Direito. Entre os militares, aparece o *tenentismo*, movimento que unia jovens oficiais em torno dos ideais de Justiça e Representação. Explodem revoltas tenentistas em 1922, 1924 e 1926.

13. *A Política Café com Leite* previa a alternância de representantes das oligarquias rurais de São Paulo e de Minas Gerais na Presidência da República.

14. Com a formação da Aliança Liberal, o pacto outrora selado entre São Paulo e Minas Gerais foi rompido no âmbito político e também no econômico.

O programa de Aliança Liberal abrangia as reformas eleitoral, judiciária e educacional, a defesa do café e da pecuária, a elaboração de um Código do Trabalho como forma de responder às lutas reivindicatórias dos operários, a anistia para os revoltosos de 1922-24-26 e a garantia da liberdade de pensamento.

15. Porém, em razão de um infortúnio de ordem estritamente pessoal com o fazendeiro João Dantas, da oligarquia do estado da Paraíba, João Pessoa é assassinado pessoalmente por seu desafeto e o episódio foi utilizado, politicamente, para ser um baluarte desencadeador da Revolução de 1930. João Dantas, opositor de João Pessoa, e poderoso fazendeiro da oligarquia paraibana, sofreu uma violenta violação de sua intimidade quando teve sua residência invadida pela polícia, onde foram encontradas fotos que revelavam a intimidade sexual do fazendeiro com sua namorada, a professora feminista Anaíde Beiriz. Ao ver fotos suas e de sua mulher expostas na Delegacia de Polícia, com extensa fila de populares que aguardavam para ver o material fotógrafo publicizado, partiu ao encontro de João Pessoa, mandante da empreitada, e o matou para lavar sua honra. Vale ressaltar que o processo revolucionário, ocorrido em 1930, não contou com uma participação concreta e efetiva das classes populares.

16. Em 11 de novembro de 1930, o Governo Provisório edita o Decreto nº 19.398, atribuindo-se o exercício dos poderes Legislativo e Executivo, e estabelecendo a dissolução do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais; a suspensão das garantias constitucionais e exclusão da apreciação judicial dos atos do Governo Provisório além da nomeação, por este, de interventores para governar os Estados, cabendo-lhes, por sua vez, nomear os prefeitos, proibidos, todos, de nomear parentes até o sexto grau para cargos públicos, a não ser um, para cargo de confiança pessoal; a manutenção dos princípios da publicidade e da motivação dos atos administrativos; a previsão de que a futura Constituição manteria a República e a Federação, a autonomia municipal e não poderia restringir a Declaração de Direitos da Constituição de 1891.

17. Carlos Mário da Silva Velloso e Cármen Lúcia Antunes Rocha, *Direito Eleitoral*, p. 382.

As medidas adotadas por Vargas, no universo do direito eleitoral, tinham por escopo a diminuição de dois dos principais problemas que dominaram as eleições brasileiras no período da República Velha: ***a falta de liberdade política do cidadão***, cuja condição de eleitor era limitada por fatores sócio-econômicos e culturais e ***a desonestidade do processo de apuração de votos, de reconhecimento de eleitos e até do exercício da representação.***

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha,

"Tais condições políticas faziam vicejar a manipulação da chamada "máquina eleitoral", lubrificada pelos dois fatores políticos determinantes do período, a saber: a prática denominada "coronelista" e a "política dos governadores", implantada por Campos Sales e que dominou o cenário nacional de 1900 até a Revolução de 1930.

Todos os dados econômicos, sociais e culturais do Brasil do período inicial da República demonstravam que o governo existia e era exercido em proveito e benefício exclusivo dos próprios governantes, aí incluídos os membros dos grupos que os apoiavam e os faziam chegar aos cargos públicos".

nel", o que levou Jacques Lambert a afirmar, ao dedicar-se à análise do abuso da máquina eleitoral brasileira que:

"o voto é um serviço que se presta ao coronel e não ao Estado"[18].

Por isso, uma das principais bandeiras da Revolução de 1930 foi a ***moralização do processo eleitoral***. A revolução buscou cumprir sua promessa com as modificações promovidas por Vargas, no âmbito eleitoral[19].

No que se refere à representatividade, o Poder Legislativo instituído pela Constituição de 1934 alterou sensivelmente o processo de representação política, criando no país a ***representação profissional***. Sobre a matéria, Dalmo Dallari ensina que os movimentos em prol da ascensão política do proletariado, posteriores à Revolução Industrial, encontram-se nas origens da idéia de representação profissional, cuja geratriz pode ser localizada na França e na Inglaterra, a partir da conjugação do socialismo com o anarquismo[20].

Ao romper com o bicameralismo das constituições anteriores, o Poder Legislativo de 1934 reduziu o Senado a um papel meramente de órgão colaborador, esvaziando-o politicamente. Em se tratando do processo de representatividade, os deputados passaram a ser eleitos por dois sistemas diferentes, para um mesmo mandato de quatro anos: ***deputado do povo***, pelo **sistema proporcional; *deputados das profissões*** (1/5 da representação popular), **pelas associações profissionais reunidas em quatro grupos (lavoura e pecuária; indústria; comércio e transporte; profissões liberais e funcionários públicos),** com igualdade numérica entre patrões e empregados[21].

---

18. Op. cit., p. 384.
Ressalta a autora que, no mesmo sentido crítico, Assis Cintra asseverou:
"na velha república brasileira, ninguém escapa, absolutamente ninguém, ao crime de ter atentado contra a verdade eleitoral".

19. No entanto, a existência da Justiça Eleitoral não era suficiente, como ainda não o é, para o asseguramento da lisura das eleições e a necessária prevalência da ***verdade eleitoral***. Porém, ressalta Cármen Lúcia Antunes Rocha, *in verbis*:
"a criação da Justiça Eleitoral trouxe, no Brasil, a face de uma nova proposta constitucional. Se não é suficiente para extinguir a corrupção eleitoral e assegurar a verdade da representação política, ela é muito importante, é mesmo imprescindível para que se chegue a dificultar as práticas viciosas, e a punir os erros apurados. E ainda que a corrupção atenda a interesses de alguns poucos que dela se valem e por ela se beneficiam, os seus prejuízos para a globalidade social escancararam a impossibilidade de se continuar a fomentá-la sem qualquer estrutura competente para se impugnar tais práticas" (Op. cit., p. 387).

20. Maria Garcia, *Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil,* p. 49.

21. Garantiu-se à minoria o poder de instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito e o Senado passou meramente a ter a função de coordenação dos poderes além da competência para suspender a execução das leis declaradas inconstitucionais pela Corte Suprema. O número de senadores por Estado foi reduzido para dois e a duração do mandato também reduzida para oito anos.

O descrédito do liberalismo e a eficácia dos regimes democráticos, conforme já abordado, assolou os anos trinta, tornando-se uma tendência de grandes proporções políticas. A crença na violência como método de conquista política, conforme nos ensina Adriano Pilatti, acalentava projetos autoritários e totalitários. Por ocasião da promulgação da Constituição de 1934, o fascismo já imperava na Itália, Alemanha e Portugal, ao passo que o totalitarismo stalinista dominava a União Soviética. Logo em seguida, também a Espanha cairia nas garras do fascismo franquista.

Ainda no esteio dos ensinamentos de Adriano Pilatti, pode-se ressaltar a complexidade da situação brasileira já que o Governo Vargas vinha alijando grande parte dos tenentes e outros revolucionários de 30, comprometidos com transformações profundas na estrutura social brasileira e com os princípios democráticos. O bloco no poder firmava uma espécie de *"pacto tácito"* com as oligarquias rurais, pois não se cogitava a promoção de qualquer transformação na estrutura agrária, nem a garantia aos trabalhadores do campo o gozo e o exercício dos direitos trabalhistas. Ao mesmo tempo, ganhavam força dois movimentos radicais antagônicos de um lado, a *Ação Integralista Brasileira*, empunhando bandeiras fascistóides com Plínio Salgado, de outro, a *Aliança Nacional Libertadora*, liderada pelo Partido Comunista Brasileiro, tendo à frente Prestes, já convertido ao marxismo. A vida sindical era efervescente e os trabalhadores se mobilizavam, sob a influência das mais diversas correntes ideológicas.

O Poder Legislativo, à luz da Constituição de 1937, deveria ser exercido por um Parlamento Nacional, composto por uma Câmara dos Deputados, integrada por representantes eleitos indiretamente, e por um Conselho Federal, integrado por um representante eleito pela Assembléia Legislativa de cada Estado, além de dez membros nomeados pelo Presidente da República. A iniciativa legislativa cabia, *"a priori"*, ao Executivo, ou a um terço dos membros da Câmara ou do Conselho[22].

Com a promulgação da Constituição de 1946, a representatividade passou a ser dada da seguinte forma: o Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, era composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Os deputados eram eleitos para um mandato de quatro anos, diretamente, pelo sistema proporcional, assegurando-se a cada Estado um mínimo de sete deputados. Por sua vez, os senadores eram eleitos diretamente, pelo sistema majoritário, em número de três por estado, para um mandato de oito anos. Vale ressaltar que a concessão de anistia passa a ser competência exclusiva do Congresso e a iniciativa legislativa passou a ser conferida ao Presidente da República, salvo em matéria constitucional, a qualquer deputado, senador ou comissão parlamentar.

No Governo Dutra, o PCB volta à ilegalidade e seus representantes, no Congresso, são cassados. Estrutura-se, sob monitoramento dos Estados Unidos, em seu papel intervencionista, a consagrada ideologia da segurança nacional, formulada pelo *National War College*.

Vargas retorna, eleito em 1950, iniciando uma nova trajetória política nacionalista e trabalhista. Encontrando fortes antagonismos internos e externos, inclusive com a ameaça de um golpe de estado, suicida-se para impedir e adiar o golpe militar.

Assume Juscelino Kubitschek, em 1955, debelando uma tentativa de golpe para impedir a posse do presidente graças ao apoio político de militares legalistas, capitaneados pelo Marechal Lott. O novo presidente tem como vice João Goulart, herdeiro político de Vargas[23].

Porém, um levante comunista viria precipitar os fatos e a Constituição de 1934 é emendada com a finalidade de conferir ao Presidente Vargas *"poderes suficientes"* para o combate à subversão. Estreitando os laços com os chefes militares, Vargas dá um golpe, outorgando a Constituição de 1937, apelidada de *"Polaca"*, por ter sido redigida por Francisco Campos a partir da carta fascista imposta à Polônia, pelo Marechal Pilsudzki.

22. Com plenos poderes, Vargas e seus aliados perseguiram seus opositores violentando as liberdades e agredindo a dignidade humana dos vitimados pela repressão política. A questão social não avançou com relação ao patamar previsto pela Constituição de 1934, regredindo no que se refere à liberdade e à autonomia sindicais e ao direito de greve. O bloco no poder, no entanto, implementou a concretização de grande parte dos direitos trabalhistas previstos em 1934 e confirmados em 1937, sempre como concessão do Estado. Deve-se aduzir que se resguardou a soberania nacional, política e econômica, frente aos interesses das potências estrangeiras. O *Estado Novo* atuou de modo ousado, sendo até positivas as ações de proteção do patrimônio nacional e de preservação do patrimônio histórico. A escola pública tornou-se uma realidade assim como as universidades públicas. No entanto, em termos da dignidade dos cidadãos, tais conquistas foram obtidas com um preço político determinado.

Vargas precisou se afastar de seus estreitos laços com o nazi-fascismo, pois intencionava o apoio americano para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce. Por isso, adere aos aliados por ocasião da Segunda Grande Guerra, enviando tropas à Europa para lutar por uma democracia que não existia no Brasil. A empreitada democrática ganha terreno político, no âmbito interno, notadamente nas universidades e nas ruas, o que fez o presidente mudar de atitude ao perceber a inevitabilidade do fim da sua ditadura.

Assim, através da Lei Constitucional nº 9, de 1945, marca eleições para a Presidência e para o Parlamento, lançando a *Campanha Queremista*, que pregava *"a Constituinte com Getúlio"*, recebendo a adesão de Prestes.

Instalada a Constituinte de 1946, os conservadores fizeram maioria. Porém, o PCB elege Luis Carlos Prestes senador pelo Rio de Janeiro e uma pequena, não obstante expressiva bancada de deputados, em que se destacavam Jorge Amado, Gregório Bezerra e Carlos Marighela. Na Constituinte, dominaram a cena política o PSD e o PTB, partidos criados por Vargas para abrigar, no primeiro, seus aliados fazendeiros e burocratas e, no segundo, suas bases sindicais. A UND, posicionava-se de forma antagônica a Getúlio, apresentando-se liberal-golpista e *"americanófila"*, em sua maioria.

23. O Brasil vivia uma verdadeira democracia, com um governo liberal de compromissos sociais, desenvolvimento econô-

A suspeita de corrupção que pairava sobre o Governo Kubistchek faz com que a Presidência seja conquistada, em 1960, por Jânio Quadros, um político folclórico e bastante moralista. O vice eleito, porém, da chapa oposta, era João Goulart[24]. Com a renúncia de Jânio, poucos meses depois de assumir a presidência, os militares se opõem à posse de João Goulart, que se encontrava na China, alegando que o presidente era comunista e apoiava a subversão.

Leonel de Moura Brizola e Mauro Borges, governadores do Rio Grande do Sul e de Goiás, iniciam a ***"Campanha da Legalidade"***, com a finalidade de assegurar a posse de Jango, obtendo o apoio do III Exército, o que levou o país quase a uma guerra civil. Pressionado pelos militares, o Congresso aprova, em caráter de emergência, a Emenda Constitucional nº 4, instituindo o parlamentarismo e esvaziando os poderes da Presidência[25].

O parlamentarismo adotado em 1961 não conseguiu garantir a estabilidade política necessária ao enfrentamento da crise e os grupos conservadores acirravam os atos conspiratórios através dos quais o golpe militar ia sendo preparado contra Jango. A posse do ultra-conservador Johnson, a partir do assassinato de Kennedy, deflagrou o apoio norte-americano à derrubada de Jango[26].

O presidente convoca um plebiscito para que os eleitores pudessem decidir sobre a manutenção da forma de governo, resultando em uma esmagadora vitória do presidencialismo, reinstituído pela Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963[27].

Para interromper a preparação do golpe, Jango pede a decretação do estado de sítio, mas retira o pedido quando percebe que isto poderia ser utilizado pelos setores golpistas contra os trabalhadores[28].

No entanto, o Comício de 13 de março de 1964 anunciando o envio de mensagem ao Congresso Na-

---

mico, estabilidade no emprego e aprimoramento do ensino, permitindo a expansão do vigor da nossa cultura com o cinema novo, a bossa nova, o futebol campeão, o teatro de vanguarda, o concretismo na poesia e a MPB.

24. Ao assumir, Jânio Quadros passa a adotar atitudes pirotécnicas, que desviavam a atenção da opinião pública, enquanto implementava políticas de favorecimento ao capital externo. Sem maioria no Congresso, tenta o golpe com a farsa da renúncia, mas fracassa.

25. Durante os quinze anos que vão da promulgação do Ato Adicional de 2 de setembro de 1961, através da Emenda Constitucional nº 4, a sociedade brasileira viveu intensamente a experiência democrática através da mobilização dos trabalhadores, do papel dos intelectuais, do surgimento de artistas e estudantes, propondo a realização de reformas estruturais, através das quais as desigualdades sociais fossem minoradas e o progresso e o bem estar construídos. Expressivo, também, era o esforço de construção da cidadania e de uma identidade nacional, com a valorização da participação e da cultura populares. Ao mesmo tempo, os grupos dominantes se mobilizavam para combater tais processos, que ameaçavam seus privilégios. Contavam, para tanto, com amplo apoio norte-americano. A criação da Escola Superior de Guerra consolidou a aproximação de setores militares brasileiros com os estrategistas ianques. Tais esforços se intensificam a partir de 1959, com a vitória da revolução cubana contra o colonialismo norte-americano.

Ao revés, os grandes proprietários de terra e de indústrias também se organizavam através de "institutos de consultoria e pesquisa" como o IPES e o IBAD. Além de mobilização de recursos para financiamento de campanhas de candidatos conservadores e o combate ideológico às correntes de esquerda e ocupação de espaços na imprensa, tais órgãos estavam, igualmente, voltados para a formulação de políticas econômicas conservadoras e colonialistas. Tais movimentos díspares, à direita e à esquerda, iriam se avolumar e confrontar. O desfecho seria o golpe de 1964.

26. Começa a ser articulada a Operação Brother Sam, ação de suporte logístico a uma eventual guerra civil a ser desencadeada pelos golpistas em nosso País.

27. Auxiliado por Darcy Ribeiro e contando com os conselhos de San Tiago Dantas, Jango, recuperando os poderes de chefe de Estado e chefe de Governo, parte para a concretização de seu projeto de *Reformas de Base*, mobilizando suas bases sindicais e estudantis, bem como as *Ligas Camponesas*, lideradas por Francisco Julião.

28. O decreto regulamentando a lei de remessa de lucros para o exterior e o resultado das eleições para o Congresso Nacional, de 1946 a 1962, assinalando o crescimento das bancadas de esquerda, especialmente a do PTB, tornava a situação do presidente mais delicada, despertando a ira dos setores dominantes.

cional sugerindo a alteração da Constituição[29] foi *"a gota d'água"* para que em 31 de março do mesmo ano, o General Olímpio Mourão Filho que, em 1937, havia forjado o *"Plano Cohen"* – dirigisse suas tropas de Minas Gerais para o Rio de Janeiro, precipitando o golpe.

O Golpe Militar de 1964 enxovalhou as relações de representatividade entre eleitores e eleitos, massacrando o povo através do poder de suspender os direitos políticos e os seus representantes por cassar mandatos eletivos, sem a apreciação judicial dos respectivos atos.

O "Comando Supremo do Golpe" editou o Ato Institucional, promovendo alterações à Constituição de 1946, e marcando "eleições" para Presidente e Vice-Presidente da República para os próximos dois dias, a ser realizada pelo Congresso Nacional em votação aberta. O Presidente passaria a ter a prerrogativa de apresentar projetos de emenda à Constituição, a serem apreciados em trinta dias pelo Congresso. Os projetos de lei, de autoria do Presidente, seriam considerados aprovados por decurso de prazo, se não apreciados no prazo de trinta dias. São suspensas as garantias de vitaliciedade e estabilidade, e autorizadas, assim, a demissão ou aposentadoria, bem como a reforma ou transferência para a reserva dos servidores civis e militares engajados na luta pelas reformas de base.

"O Golpe Militar de 1964 enxovalhou as relações de representatividade entre eleitores e eleitos, massacrando o povo através do poder de suspender os direitos políticos e os seus representantes por cassar mandatos eletivos"

O arbítrio político ganha morada e os golpistas realizam milhares de prisões arbitrárias de cidadãos, intervindo nos sindicatos organizados e condenando a União Nacional dos Estudantes à ilegalidade.

Em se tratando de ***representatividade***, Castello Branco é apresentado como "*eleito*" e seu "*dito mandato*" iria até 1966, sendo posteriormente prorrogado.

A ambiência nacional adversa faz surgir o desencadeamento dos expurgos na administração pública e nas corporações militares, os direitos políticos e os mandatos dos opositores são cassados. Além disso, as alterações constitucionais facilitadas pelo Ato Institucional criaram as condições para a implementação da política econômica do novo regime. O alinhamento da economia brasileira aos interesses americanos foi completado com a revisão da regulamentação da remessa de lucros e a imposição de uma lei *"antigreve"*, que privou os trabalhadores de seu principal instrumento de luta.

Com a vitória de candidatos de oposição ao regime para os Governos de Minas Gerais e da Guanabara, Castello Branco edita o AI-2. Os civis passaram a ser julgados pela Justiça Militar por crimes

29. O Comício realizado no Rio de Janeiro, em frente à Central do Brasil, com a presença de todas as lideranças progressistas, serviu para o presidente anunciar o envio de Mensagem ao Congresso Nacional sugerindo a alteração da Constituição, para que as desapropriações de imóveis rurais pudessem ser indenizadas em títulos da dívida pública, e não em dinheiro. Anunciou também a assinatura de dois decretos: um, desapropriando terras improdutivas ao longo das rodovias e ferrovias federais, construídas com o dinheiro de todos; outro, desapropriando, em favor da Petrobrás, as ações de particulares em empresas de refinamento de petróleo.

contra a segurança nacional e as **eleições presidenciais tornaram-se, também, indiretas.** São impostas restrições às liberdades públicas e às garantias constitucionais e retornou -se o poder de cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos. **Os partidos são extintos.** O Presidente da República passa a ter o poder de fechar o Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais, além de editar decretos-leis. A Justiça Federal foi recriada para julgar causas em que o Governo Federal tivesse interesse, com juízes inicialmente nomeados pelo general-Presidente, ficando excluída a apreciação judicial dos atos praticados com base no AI-2.

O arbítrio político torna-se cada vez mais intenso, Castello edita o AI-3, tornando indiretas as eleições para os governos dos estados e atribuindo aos governadores a nomeação dos prefeitos das capitais. As polícias estaduais passam a ser comandadas por homens de confiança da ditadura, atuando como *polícias políticas, dedicadas sobretudo à repressão*[30].

No final de 1966, Castello edita o AI-4, conclamando o Congresso para se reunir com o objetivo de votar o Projeto de Constituição apresentado pelo ditador. Vinte e dois dias antes, tinham ocorrido eleições para um novo Congresso, mas o que se convocava era aquele em fim de mandato. O AI-4 dava prazo de 72 horas para que uma Comissão Mista elaborasse parecer sobre o Projeto de Constituição, quatro dias para que o mesmo fosse discutido e estabelecia que, impreterivelmente, até 21/1/67, as votações deveriam ser encerradas, sob pena de aprovação do Projeto por decurso de prazo. Assim foi feito e, a 24/1/67, atendidos, de forma vexaminosa, os prazos impostos pelo ditador, com o Congresso promulgando uma Constituição outorgada para o Brasil.

A Constituição de 1967, no que tange à organização dos poderes, manteve o bicameralismo do Poder Legislativo, com a manutenção da proporcionalidade distorcida da Câmara dos Deputados, com um mínimo de sete deputados por Estado. O Presidente da República passou a ser eleito pelo ***Colégio Eleitoral***, formado pelo Congresso e por delegados das Assembléias Legislativas, através de votação nominal, sem direito à reeleição, podendo apresentar propostas de emenda à Constituição, projetos de lei que se consideram aprovados por decurso de prazo se não apreciados em quarenta e cinco dias, além de editar decretos-leis. Passa a ter competência para poder decretar estado de sítio sem autorização prévia do Congresso.

Com o AI-5, a Constituição de 1967 foi finalmente destruída. O general-presidente passou a ter a prerrogativa de decretar o recesso do Congresso, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais, ficando autorizado a legislar em substituição a eles. Obteve o poder de decretar intervenção federal sem atender aos limites constitucionais, de suspender direitos políticos e de cassar mandatos. A suspensão dos direitos políticos implicaria: na suspensão do direito de votar e ser votado em eleições sindicais; na proibição de atividade ou manifestação políticas; na aplicação de liberdade vigiada; na proibição de freqüentar determinados lugares e no domicílio determinado. O Presidente podia até fixar a proibição do exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados, além de instituir a censura prévia. Com o AI-5, ficou suspenso o *habeas corpus* em casos de crimes políticos ou contra a segurança nacional e proibiu-se o Judiciário de apreciar os atos praticados de acordo com seus dispositivos. A tortura e o assassinato transformaram-se em instrumento do governo e o terror de Estado desencadeou-se sobre a cidadania. O Congresso foi colocado em recesso e instituiu-se a ***censura prévia*** e, com isso, um novo

30. Na medida em que as polícias estaduais passaram a se dedicar à repressão de trabalhadores e estudantes, descuidaram da proteção às pessoas e ao patrimônio e, coincidentemente, foi no período da ditadura militar que a violência urbana e os extermínios cresceram assustadoramente, além do narcotráfico ter se estabelecido no país.

ciclo de cassações foi aberto, atingindo, inclusive, três ministros do Supremo Tribunal Federal, Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Vitor Nunes Leal, advertência de que ninguém estava a salvo da repressão[31].

Médici, com plenos poderes, arrasou as liberdades políticas e silenciou o país. Inúmeros brasileiros perderam suas vidas, familiares, empregos, casas ou mesmo sua saúde física ou mental, em razão da tortura[32].

Geisel, advindo de setores mais moderados das forças armadas, encaminha o processo de transição *"lenta, gradual e segura"*, com fins de alcançar *"uma democracia relativa"*. Com isso, a censura prévia vai sendo relaxada, a tortura reduzida e as manifestações mais toleradas.

Um novo sindicalismo surge no ABC paulista, combativo e organizado, enfrentando a repressão nas greves de 1978, 1979 e 1980, liderado por Lula. Retomam-se as mobilizações estudantis, enfrentando violenta repressão, a partir de 1977, quando Geisel fecha o Congresso e cassa deputados que haviam denunciado torturas e *"desaparecimentos"*. Um dos últimos atos de Geisel foi possibilitar a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda nº 11, de 13/10/78, que revogou o AI-5.

Figueiredo toma posse em 1979 prosseguindo com o processo transitório, chegando a afirmar em prol da transição:

"quem estiver contra a transição democrática, eu prendo e arrebento".

No início dos anos oitenta, não obstante os atentados promovidos pela extrema-direita, inconformada com o fim do terror de Estado, como os atos terroristas contra a OAB, bancas de jornais, Câmara de Vereadores e o próprio povo, no atentado felizmente frustrado do Riocentro, o processo de transição começa a escapar ao controle dos líderes do regime militar. Em 1984, desencadeia-se a mais bela e expressiva campanha cívica da história do país: **a luta pela diretas**. No entanto, a maioria congressual subserviente ao regime, liderada por Sarney, impede, a aprovação da emenda que restabelecia o voto popular para Presidente da República, em votação realizada quando Brasília se encontrava ocupada por tropas comandadas por Newton Cruz.

Inicia-se a transição entre os setores moderados da oposição e da situação, resultando na chapa Tancredo-Sarney, vitoriosa no Colégio Eleitoral. Com a morte de Tancredo, Sarney assume e envia ao Congresso proposta de emenda constitucional convocando um Congresso Constituinte. Os setores democráticos da sociedade civil iniciam mobilização para que seja convocada uma Constituinte exclusiva.

O Congresso promulga, em novembro de 1985, a Emenda nº 26, convocando uma Constituinte congressual, eleita, assim, sob o sistema eleitoral viciado da ditadura, reconhecendo-lhe, porém, poderes soberanos para a elaboração da nova Constituição. A ***Comissão Afonso Arinos***, tendo Carlos Roberto de Siqueira Castro entre os partícipes, entrega a Sarney um texto muito mais progressista do que o esperado. Sarney trata de engavetá-lo e as eleições constituintes são marcadas pela farsa do Plano Cruzado e pela negação de direito de resposta a líderes da oposição ofendidos durante o horário eleitoral[33].

---

31. O dispositivo mais importante da Emenda nº 1/69 era o artigo 182: *"Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados"*. Com isso, o AI-5 tornou-se uma espécie de texto "*supraconstitucional*", o verdadeiro instrumento de governo da ditadura.

32. Deve-se ressaltar, os emblemáticos assassinatos cruéis de Stuart Angel Jones, Sonia Moraes Angel e Rubens Paiva.

33. A aliança entre a minoria progressista e a sociedade, apesar de todas as pressões contrárias, da maioria conservadora, da força demonstrada pelo poder econômico, conseguiu produzir um texto avançado, de progressão política, impregnado de preocupações com a justiça social e a ampliação da democracia.

A Constituição de 1988, em sua missão de resgatar a *legalidade e a legitimidade* da ordem constitucional do país, restaurando princípios cruciais para a sedimentação do processo brasileiro de redemocratização, precisaria enfrentar, ainda, um instigante e árduo desafio: **o de recuperar e conquistar de maneira progressiva as rédeas de sua soberania**[34].

Finda a análise da problemática da ***conjuntura da representatividade*** no cenário brasileiro, notadamente no que tange a ***"decapitação política do eleitor representado"***, parte-se para a necessária observância dos meios de participação no processo de tomada de decisão política, através dos diversos ***modelos de representação***, salientando que a inexistência de comunhão de interesses pode macular sensivelmente a representatividade.

As influências da representação política propiciaram o surgimento de outros modelos de representatividade. No século XIX, deflagra-se a ***teoria da representação profissional*** ou ***sindical*** e a ***teoria da representação das minorias***. Por sua vez, no século XX, assiste-se o surgimento da ***representação corporativa*** e da ***representação institucional***[35]. A idéia de ***representação profissional*** traz em si a eclosão de um parlamento de perfil econômico, não tendo por escopo a eleição de representantes em nível individual, mas sim a de representantes advindos de agrupamentos econômicos ou financeiros. Enfim, de **agrupamentos profissionais**.

A origem dessa modalidade de representação pode ser detectada no pronunciamento de Siéyès, por ocasião da Assembléia Nacional da França, em 1889:

> ***"Se quiséssemos fazer alguma coisa de melhor, nesta matéria, na minha opinião, adotaríamos uma combinação própria para dar ao Legislativo um número mais ou menos igual de homens dedicados aos três grandes trabalhos, às três grandes indústrias que compõem o movimento e a vida de uma sociedade que prospera, isto é, a indústria rural, a indústria citadina e aquela que existe em toda a parte e tem por fim a cultura do homem; e dia virá em que se há de compreender que estas são questões importantes"***[36]***.***

A adoção da representatividade profissional, no Brasil, tem sua geratriz histórica no discurso de Getúlio Vargas[37], em 1931, na solenidade de instauração da comissão para elaboração dos projetos de revisão ou reforma de legislação[38].

---

34. Carlos Gustavo Motta Brandão Monteiro, *A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: crônica de um enfrentamento histórico da política no Brasil*, monografia de circulação reduzida apresentada ao Departamento de Direito da PUC-Rio, em dezembro de 2002, p. 26.

Para o autor, esse processo vai efetivamente se concretizar com a aprovação, pela Comissão de Sistematização, do Projeto de Decisão nº 7.

35. Maria Garcia, *Democracia hoje: um modelo político para o Brasil*, p. 49.

36. Walter Costa Porto, *Dicionário do Voto*, p. 364, *apud* Darcy Azambuja, *Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Editora Globo, 4ª ed., 1959, p. 342.

O autor sublinha que, na Itália, em 1938, a *Câmara dos Deputados* foi substituída pela *Câmara dos Feixes e das Corporações.* Por sua vez, na Grécia, em 1927, o Senado contava com dezoito senadores eleitos pelas organizações profissionais. Em 1926, na Hungria, o Senado também contava com um expressivo número de membros indicados pelos organismos e instituições da agricultura, da indústria, do comércio, da ciência, da arte e das profissões.

37. Op. cit., p. 366, *apud* Getúlio Vargas, *A Nova Política do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, I vol., p. 123.

Getúlio Vargas sustentava a necessidade de se investigar e compreender as modificações sociais do mundo moderno, considerando que, à época, o novo momento jurídico clamava pela observância dos fatos econômicos.

38. O novo entendimento sobre a representatividade pode ser detectado no artigo 142 das Disposições Transitórias do Có-

Posteriormente, a inclusão da *representação profissional* no programa do *Clube 3 de Outubro*[39], organizado pelo Movimento Tenentista, significou um passo de relevância em prol do reconhecimento dessa modalidade de representatividade[40].

Por fim, a Constituição de 1934, consagrou *a representatividade profissional*, conferindo a tal modalidade um quinto da representação popular. Desse modo, o artigo 23, § 1º rezava *in verbis*:

> **"Art. 23 -§ 1º O número de Deputados será fixado por lei; os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Districto Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados"[41].**

Uma segunda modalidade diferenciada de representatividade ocorre com a ***representação das minorias***[42]. No Brasil, a ***Lei dos Círculos*** introduziu, em 1855, o sistema majoritário-distrital, tendo por meta proporcionar maior espaço político às minorias nas Assembléias[43], evitando, através dessa conquista, o advento das chamadas *"câmaras unânimes"*, com primazia de uma só tendência ideológica[44].

---

digo Eleitoral, aprovado pelo Decreto nº 21.076/24.02.1932, que rezava *in verbis*:

"No Decreto em que convocar os eleitores para a eleição dos representantes à Constituinte, o Governo determinará o número de representantes nacionais que a cada Estado caiba eleger, bem como o modo e as condições de representação das associações profissionais".

39. O Clube 3 de Outubro caracterizava-se por ser um dos movimentos políticos que mais procuraram influir na política brasileira posterior à Revolução Liberal de 1930.

40. A proposta do *Clube 3 de Outubro*, instituição corporativista por excelência, foi encaminhada ao Chefe do Governo e submetida, após transformar-se em projeto, ao TSE que veio a rejeitá-la.

Porém, em janeiro de 1933, a *Subcomissão Itamaraty*, encarregada de elaborar um anteprojeto de constituição, rejeitou a representação das profissões.

Walter Costa Porto ensina que a idéia da representação de classes, ou das profissões, não foi aceita pela Subcomissão do Itamaraty, contra o voto de Oswaldo Aranha, José Américo, Themístocles Cavalcante, Góes Monteiro e João Mangabeira.

Mas, em 1º de abril de 1933, uma reunião ministerial aprovou a manutenção da representação de classes; pois pareceu ao Governo que os efeitos da derrogação do Código Eleitoral de 1932, nessa matéria, significariam um forte revés político. Há de se frisar, contudo, que o Governo não outorgou representatividade especificamente às classes, mas sim adotou um posicionamento intermediário, conferindo-a às associações profissionais. Assim sendo, o Decreto nº 22.621 de 5 de abril de 1933, fazia a previsão de quarenta deputados por sindicatos legalmente reconhecidos e por associações de profissionais liberais e de funcionários públicos (Walter Costa Porto, *Dicionário do Voto*, p. 368).

Em 20 de abril de 1933, o Decreto nº 22.653 dispôs que dos quarenta deputados, vinte deveriam ser oriundos dos empregados e vinte dos empregadores.

41. Os deputados das profissões, em conformidade com o artigo 23 § 2º da Constituição de 1934, deveriam ser eleitos na forma de lei ordinária, por sufrágio indireto das associações profissionais, através de quatro divisões dos seguintes grupos: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.

42. A geratriz desse modelo de representação pode ser detectada na Bélgica, pela voz de Pirmez. O deputado, em 2 de abril de 1878, na Câmara dos Representantes, apresentou, pela primeira vez, diferentes tipos de sistemas de representação das minorias, bifurcando-os em ***empíricos*** e ***racionais***.

Os ***sistemas empíricos*** se dispunham a prever uma determinada representação das minorias, mas não em número justo. Por sua vez, os ***sistemas racionais***, também denominados matemáticos, assegurariam uma representação dos partidos ou agrupamentos políticos, concatenando-os de modo proporcional ao número de eleitores. Os sistemas proporcionais, da atualidade, têm a sua origem nos sistemas racionais.

Na realidade, sabe-se que o sistema majoritário lesa sensivelmente as correntes menos numerosas de opinião. Sobre o assunto, Stuart Mill evidenciou as vantagens da representação proporcional, enfatizando a isonomia eleitoral provocada pela mesma.

43. Walter Costa Porto, *Dicionário do Voto*, p. 362.

44. Malgrado a importância do avanço, deve-se considerar que, pela referida lei, a maioria que elegesse o deputado, elegeria também o seu suplente, o que provocou a crítica do Senador Eusébio de Queiroz, imortalizado nas Atas do Senado do Império, sessão de 30 de agosto de 1855, *in verbis*:

Com o advento da ***Lei do Terço***, de 20 de outubro de 1875, deflagrou-se uma limitação ao voto do eleitor, permitindo à oposição, uma parcela de representatividade. Porém, com o surgimento da ***Lei Saraiva*** o modelo foi revogado, em 1881, retornando, no Império, em outubro de 1887[45], nas eleições para os representantes das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

A Constituição Republicana de 1891 demonstrou claramente suas preocupações políticas com a representatividade das minorias[46], notadamente pelo artigo 28 daquela Carta Magna. Tal dispositivo assegurava, expressamente:

> **"Art. 28 -A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Districto Federal, mediante o suffragio directo, garantida a representação da minoria" (grifo nosso).**

Em 1904, a ***Lei Eleitoral Rosa e Silva***[47], propiciou a ampliação dos distritos eleitorais de três para cinco nomes e adicionou o voto cumulativo ao voto limitado[48].

"Se por um lado abris as portas do Parlamento aos representantes da minoria em um outro círculo, por outro, trancais aos suplentes, que atualmente oferecem essa representação da minoria".

Porém, não obstante os esforços em prol dessa conquista, a busca da representação das minorias foi objetivamente discutida a partir de 1860, com as hipóteses do ***voto limitado*** ou ***voto cumulativo***, fulcradas nos escritos de Grath Marshal. A representação das minorias foi objeto de uma série de projetos, elaborados por seus entusiastas. Entre muitos, pode-se apontar um folheto, publicado em 1865, informando acerca da iniciativa de um parlamentar (que desejava manter-se no anonimato), dispondo que:

"os votantes, em qualquer eleição, só deveriam indicar dois terços do número de cidadãos que tivessem que ser eleitos".

Entre os maiores entusiastas da representação das minorias, encontrava-se José de Alencar. Manifestou, por diversas vezes, o seu entendimento através de artigos publicados no *Jornal do Comércio*, no Rio de Janeiro, em 1859, assim como utilizou da tribuna da Câmara dos Deputados para proferir discursos nesse sentido.

45. Através do Decreto nº 3340, de 14 de outubro de 1887.

46. No mesmo caminho, algumas constituições estaduais faziam a inclusão da representatividade das minorias. Entre elas, pode-se citar o exemplo do Rio de Janeiro, de Santa Catarina e de São Paulo.

A Carta do Rio de Janeiro, aprovada em 9 de abril de 1892, estabelecia no seu artigo 6º § 2º:

"Art. 6º.

§ 2º – A representação das minorias será respeitada nesta eleição".

Por sua vez, na Constituição Estadual de Santa Catarina, aprovada em 7 de julho de 1892, o artigo 8º prescrevia, *in verbis*:

"Art. 8º – Lei especial regulará o processo eleitoral, rigorosamente garantindo a liberdade do voto e a representação da minoria".

No mesmo caminho, a Constituição do Estado de São Paulo, aprovada em 14 de julho de 1891, rezava em seu artigo 5º § 2º:

"Art. 5º.

§ 2º – A lei estabelecerá o processo eleitoral que mais assegure a representação das minorias".

No âmbito infra-constitucional pós-republicano, a primeira lei eleitoral, de nº 35, de 26 de janeiro de 1892, estabeleceu novamente os distritos eleitorais de três deputados e o voto incompleto ou limitado. Desse modo, cada eleitor votaria em dois terços do número de deputados do distrito e, nos distritos de quatro ou cinco deputados, votaria em três nomes (Walter Costa Porto, *Dicionário do Voto*, p. 363).

47. Ao tecer comentários sobre a matéria, Costa Porto sustenta que Rosa e Silva entendia não ser da competência do legislador fixar a proporção em que as minorias deveriam se representar, mas tão somente garantir a veracidade do processo eleitoral, notadamente através da adoção de mecanismos que viessem facilitar a eleição dos representantes. Destarte, o alcance de um maior quantitativo dos representantes estaria absolutamente concatenado com o grau de esforços destinados e do valor eleitoral que as agremiações gozassem no *iter* pelo êxito da empreitada.

Malgrado os esforços e as intenções de Rosa e Silva, a própria complexidade do processo eleitoral inviabilizaria o alcance das suas metas, principalmente em razão da máquina fraudulenta que maculava gravemente o processo de alistamento (e, com isso, a qualificação dos eleitores), a votação, a apuração, a verificação e o reconhecimento dos diplomas.

Somente com a Revolução Liberal de 1930 e, *a posteriori*, com o advento do Código Eleitoral de 1932, a oposição que espelhava a representatividade das minorias conseguiu algum espaço mais relevante nas Câmaras.

48. Walter Costa Porto sustenta que Rosa e Silva entendia que não era da competência do legislador fixar a proporção em que as minorias deveriam se representar.

Em se tratando de ***representação corporativa***, não obstante as similaridades com a representação profissional, a problemática se dá de modo diverso.

Na realidade, há de se ressaltar que o corporativismo não deve ser apontado como *crítica teórica* à democracia representativa, mas sim analisado pelo viés pragmático pois não tem sentido sustentar uma crítica corporativista da democracia representativa, em nível teórico abstrato, como se o corporativismo fosse um sistema que assegurasse uma *melhor* representação. Ao revés, trata-se de um *plus*, de um sistema de representatividade diferenciado a ser utilizado de forma concatenada com o sistema de representação formal[49].

Entre as principais vantagens da adoção da *representatividade corporativa*, pode-se apontar que a mesma possibilita a participação, no universo da Política, de pessoas comuns, não tipificadas como *"políticos profissionais"*. Deve-se considerar que, no âmbito da democracia representativa, os chamados *"políticos profissionais"* gozam de primazia em relação aos aspirantes a cargos eletivos que não fazem parte, habitualmente, do *métier* da Política. Na medida em que não estão acostumados aos mecanismos ordinários de obtenção do voto do eleitor, sua atuação fica aquém da dos políticos de carreira.

Além disso, a eleição de um representante corporativo ou funcional poderia certamente romper com a dominação cada vez mais exposta dos lobbies nas casas legislativas. Deve-se considerar, contudo, que já existe um corporativismo informal na atividade do lobby exercida pelos interesses organizados junto aos representantes eleitos[50].

Malgrado suas vantagens, a representatividade corporativista apresenta a perigosa tendência de engessar determinados interesses sociais e demandas de grupos políticos, destinando-os a um estado estático, partindo do pressuposto de que a ordem básica da sociedade é imutável. Tal sofisma da representação corporativa provoca uma realidade de estratificação indesejada, pois as sociedades modernas são mutantes em razão dos elementos axiológicos fluidos que as alicerçam. Assim, sustenta Paul Hirst, ao tecer análises sobre a problemática:

> ***"As sociedades modernas são fluidas e cambiantes, e a representação funcional e corporativa para ser eficaz, não pode ser encaixada num molde demasiado formal ou rígido"[51].***

Porém, se um corporativismo de perfil exacerbadamente formal gera conflitos, um processo muito informal de pressão e negociação, deflagrado como modelo de representatividade, também fará surgir sérios problemas a serem vencidos, notadamente em razão do exclusivismo das demandas que trazem consigo, ao capitanearem, por vezes, interesses particulares em detrimento do interesse público, maculando, sensivelmente, a democracia[52].

Ao revés, a representação tradicional apresenta-se, ao mesmo tempo, de modo formal e flexível pois os eleitorados territoriais podem se multiplicar, modificar e expandir assim como os representantes eleitos podem ser substituídos, pelos eleitores, a cada novo pleito eleitoral.

Em sua obra *"O Futuro da Democracia"*, Bobbio advoga que as formas de representação corporativa são inferiores qualitativamente às territoriais, pelo fato de as últimas oferecerem processos mais

49. Paul Hirst, *A Democracia Representativa e seus Limites,* p. 19.

50. Op. cit., p. 20.

51. Op. cit., p. 21.

52. Ibidem.

amplos de representação nacional e política. No entanto, não descarta em absoluto a incidência da representatividade corporativa, limitando-a em um universo limitado de inserção, onde os interesses especificamente relacionados às categorias profissionais ganham relevância. Assim, ensina-nos o autor:

> ***"Se o representante é chamado a representar os interesses gerais do representado não é necessário que pertença à sua mesma categoria profissional; ao contrário, é hoje um dado de fato comum à maior parte dos sistemas representativos a formação de uma categoria profissional específica de representantes, que é a categoria dos políticos de profissão. Quando ao invés disto o representante é chamado a representar os interesses específicos de uma categoria, normalmente ele pertence à mesma categoria profissional dos representados, com o que apenas o operário pode representar eficazmente os operários, o médico os médicos, o professor os professores, o estudante os estudantes . . ." (grifo nosso)[53].***

Por fim, no que se refere à ***representação institucional***, pode-se afirmar que a geratriz dessa modalidade ganha esteio a partir do conceito de instituição, proposto por Hauriou[54].

No universo do conceito de *representação institucional*, residem a ***representação de idéias*** e a ***representação de interesses*** de uma determinada sociedade. Nesse mister, estão previstas as mais distintas formas de representatividade, entre elas a **política**, a ***profissional***, a ***corporativa*** e toda e qualquer outra modalidade que venha a espelhar as demandas individuais e coletivas da comunidade, pois o interesse do Estado deve ser o reflexo dos interesses mais elevados das instituições e dos indivíduos que fazem parte da sua corporificação[55].

Há de se buscar, contudo, na representação institucional, uma *unidade de atuação política*, não obstante a multiplicidade dos interesses institucionais, por vezes sujeitos a colisões.

O *consenso* alcançado pela sociedade, através de uma perspectiva política, provoca a natural concretização das instituições fundamentais do Estado, fazendo com que as mesmas possam utilizar até mesmo os poderes constituídos para desencadear e sedimentar sua representatividade. Assim, dá-se a possibilidade das instituições elegerem representantes para os poderes Executivo e Legislativo, como também obterem mais espaço para um contingente maior de membros do Judiciário, comprometidos com o objeto das suas demandas e propostas[56].

Considerando-se a mutabilidade da realidade social e, conseqüentemente, do Direito, deve-se ressaltar que as demandas de uma sociedade, paulatinamente, vão se modificando. Além disso, as instituições se propagam de modo diferenciado, em razão das desigualdades regionais, o que não macula o *eidos* e a *eficácia* da representação institucional.

A concretização da representação institucional pode se transformar em um eficaz mecanismo assecuratório de um modelo de representatividade mais *qualitativo*, mitigando as mazelas da representação exclusivamente política, realizada nos moldes tradicionais. Dessa forma, a representatividade institucional poderia ser aduzida ao sistema de representatividade através dos partidos políticos, muitas vezes reveladores de uma representação aquém das exigibilidades da sociedade.

---

53. Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*, p. 46.

54. Maria Garcia, *Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil*, p. 50.
A autora cita Dalmo Dallari, ao apresentar um excerto do entendimento de Hauriou sobre instituição, a saber:
"idéia de empresa que se realiza e dura num meio social".

55. Ibidem.

56. Op. cit., p. 51.

A análise da problemática da representatividade faz aflorar, também, a premissa da concatenação imprescindível das relações entre representantes e representados com o *princípio da identidade* pois não obstante a ficção de que a vontade do representante deva ser idêntica a do representado, tal proposição se perfaz como uma verdadeira falácia. Há de se considerar que ainda que não se consiga o exaurimento do divórcio das vontades representadas com as vontades representantes (pois a identidade absoluta das mesmas seria uma utopia); a busca pela atenuação do distanciamento do representante eleito com a sua base política significaria, indubitavelmente, um avanço marcante no iter em prol da qualificação da representação política.

O aperfeiçoamento da representação política pode ser alcançado, malgrado a proibição do mandato imperativo, através de mecanismos que afirmem, de modo concreto, a viabilidade de uma ação política direta por parte dos cidadãos. Tal empreitada tem se revelado uma tarefa possível de ser realizada, através da utilização de institutos da *democracia semi-direta* ou *participativa*, entre os quais a *iniciativa popular*, o *referendo*, o *plebiscito* e o *recall*, ressaltando que o último instituto não foi recepcionado pelos constituintes brasileiros. Por isso, o *recall* foi afastado do rol de exercício da soberania popular, previsto na topografia do artigo 14 da Constituição Brasileira de 1988.

“O aperfeiçoamento da representação política pode ser alcançado, malgrado a proibição do mandato imperativo, através de mecanismos que afirmem, de modo concreto, a viabilidade de uma ação política direta por parte dos cidadãos”

A necessidade cristalina de qualificação da Democracia faz parte de todo um processo político de transformação da sociedade, rejeitando o paradigma neoliberal. O apuramento democrático implica, assim, a tarefa de combater a desigualdade existente entre os partícipes do processo político, através do enfrentamento do dualismo e da adoção de uma política antidualista que tenha por escopo a verticalização da Democracia, por aprofundá-la[57].

O aprofundamento da Democracia impõe a adoção irrenunciável de um novo modelo de Constitucionalismo. Trata-se da busca pelo alcance de um d***ireito constitucional de luta e de resistência*** que notadamente só irá se sedimentar através do aprofundamento dos paradigmas da democracia participativa[58].

57. Roberto Mangabeira Unger, em suas palestras, apresenta reflexões sobre a problemática, sustentando que o *centro* e a *esquerda* devem se unir em prol da melhoria qualitativa da *representatividade popular*, alargando o universo de participação dos excluídos e visando alcançar a substituição do pacto *centro/direita*, que alicerça o neoliberalismo, pelo pacto *centro/esquerda*. Desse modo, a tarefa do *centro* deve ser a de dar expressão transformadora à inconformidade da classe média, ao defender a generalização da meritocracia na vida social e, ao revés, a tarefa da *esquerda* deve almejar o enfrentamento incessante da desigualdade política, pelo combate ao dualismo e, conseqüentemente, apoiando uma política antidualista que traga melhorias significativas à Democracia. Mangabeira renega, nesse mister, tanto as ações políticas tradicionais da esquerda corporativa dos setores organizados como as da *esquerda populista* dos setores desorganizados.

58. Paulo Bonavides, *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e de resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*, passim.

Primeiramente, a democracia participativa foi positivada pela Constituição Brasileira de 1988, no seu artigo 1º, parágrafo único, que reza in *verbis:*

> Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático do Direito e tem por fundamentos:
> Parágrafo único – "**Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente**, nos termos desta Constituição". (*grifo nosso*)

Destarte, pode-se perceber que a eleição de representantes, nos termos da Constituição de 1988, não se perfaz, exclusivamente, como a única forma de exercício do poder político.

Mas, além do fundamento democrático assecuratório de uma via direta e dos mecanismos de exercício da soberania popular, previstos no artigo 14 da Constituição Brasileira de 1988[59], a Constituição de 1988 também consagrou a democracia participativa de modo pulverizado.

Tais mecanismos, indubitavelmente concretizadores do exercício da soberania popular pela via participativa, propiciando um maior ***controle dos representantes***, ou seja, dos cidadãos sobre o governo, dos governados sobre os governantes, tanto em termos de *intensidade* quanto de *qualidade*, podem ser encontrados nos dispositivos que garantem a participação da comunidade na gestão das políticas públicas[60].

No caso do plebiscito e do referendo, tais institutos atribuem ao povo um poder de decisão de fato, concreto, acerca das questões mais controvertidas da Política, fazendo com que as mesmas venham a se transformar em ***decisões coletivas obrigatórias***. Por sua vez, no que tange à iniciativa popular das leis, expande-se o oferecimento de um novo canal para espelhar as demandas e os anseios da sociedade[61].

A aferição do grau e da qualidade dos mecanismos assecuratórios da democracia participativa parte de um *grau mínimo*, tipificado através das eleições periódicas de representantes como a única e exclusiva forma de tomada de decisão do poder político pelo povo até o *grau máximo* da democracia, onde a tomada das decisões populares se dá pela via direta. A princípio, parece complicado detectar os parâmetros objetivos contemporâneos de uma democracia pela via direta em razão de uma suposta "*impossibilidade*" concreta dessa empreitada. No entanto, já existem avanços tecnológicos e nas comunicações suficientes para minorar as obstruções provocadas pelos limites técnicos impostos para a "*reunião de milhões de pessoas*".

Já é possível vislumbrar, para um futuro próximo, o exercício da democracia direta pelas eleições através de plebiscitos realizados na Internet.

Mas, para que o alcance de uma ambiência mais favorável à realização da democracia participativa possa ser obtido, faz-se necessário, no plano da *práxis* política, uma ***reorientação das alianças ideológicas***.

O aprofundamento qualitativo da democracia, por reformas institucionais que favoreçam a prática das mudanças estruturais, implica na adoção de um esforço político de "*democratizar*" a Democracia.

---

59. Vale asseverar, recepcionados do constitucionalismo contemporâneo, especialmente resultantes do modelo ibérico, com os exemplos consagrados da Carta Portuguesa de 1976, da Carta Espanhola de 1978, ambas advindas da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, que transformou demandas que residiam exclusivamente no universo doutrinário, em direitos fundamentais de fato.

60. Pode-se, nesse mister, exemplificar o assunto com as normatividades prescritas nos artigos 194 VII, 198 II, 204 II, 206 VI e 227 § 7º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

61. Deve-se lamentar a escassa incidência das iniciativas populares, lembrando que quando elas ocorrem, são de grande valia para o aprimoramento da Democracia. Um bom exemplo ocorreu com a Lei 9.840, de 28.09.99, alterando a Lei 9.504/97. Tal iniciativa popular congregou mais de sessenta entidades da sociedade civil organizada, capitaneadas pela CNBB, no combate à corrupção eleitoral.

Para isso, a substituição da outrora aliança entre o *centro* e a *direita*[62] deve ser substituída por uma aliança entre o *centro* e a *esquerda*. A missão do centro residiria em dar expressão transformadora à inconformidade da classe média, desejosa do retorno da meritocracia na vida social[63]. Por sua vez, o papel da esquerda seria o de enfrentar a desigualdade pelo enfrentamento do dualismo e o conseqüente apoio a uma política antidualista acerca do aprofundamento da democracia[64].

Além disso, o asseguramento de um conjunto básico de direitos sociais se faz mister para o êxito da democracia participativa, notadamente no que tange à priorização dos interesses das crianças e dos adolescentes, sobretudo de educação, garantindo o acesso das classes empobrecidas à escola pública de excelência, que possa lhes proporcionar não só instrução mas também formação da cidadania e quando se fizer necessário, apoio para o sustento alimentar e assistência médica.

O asseguramento do programa de aprofundamento democrático impõe a ***autenticidade eleitoral*** e o ***fortalecimento da mobilização cívica*** (organizada e duradoura). Deve-se aduzir, nesse universo de análise, que não basta respeitar o sufrágio popular, fazendo-se necessário diminuir a influência do poder econômico na Política, notadamente através do financiamento público das campanhas e na transparência das doações privadas. A problemática da mídia também ganha importância, pois a descentralização e a diversificação da propriedade dos meios de comunicação e produção da informação torna-se fator *sine qua non* para a garantia de um processo de qualificação da democracia. Ainda que não seja possível exaurir as mazelas da problemática da manipulação dos meios de comunicação, pelo menos poder-se-ia minorar as lesões sofridas pelos partidos políticos e movimentos sociais, no que se refere às *restrições de acesso* aos mesmos.

Representação e mandato são institutos jurídicos avizinhados que, por vezes, se confundem. Na democracia indireta, o papel do mandato torna-se imprescindível. No plano constitucional, o mandato se perfaz com a delegação para que o representante possa exercer os poderes recebidos pelo representado para praticar *atos políticos* ou *administrar seus interesses*, implicando necessariamente em um **compromisso direto entre mandante e mandatário**[65], o que não se observa, com raras exceções, infelizmente, nas relações de representatividade no Brasil.

A melhoria dessas relações e dos instrumentos de representação através de um maior compromisso ideológico entre representantes e representados e, sobretudo, a urgência em superarmos a crise ideológica dos partidos brasileiros, já que nos dias atuais boa parte das agremiações não possuem sequer ideologia política definida, sendo norteados por decisões que tão somente possam render algum fruto eleitoral, resultará em uma **reconciliação dos governados com o Poder**. ■

62. Há de se considerar que a aliança entre a direita e o centro respalda, em muitos países, o neoliberalismo.

63. Tal análise é desenvolvida por Roberto Mangabeira Unger.

O autor sustenta que se deve mostrar a impossibilidade de realização, numa perspectiva terceiro-mundista, do ***"ímpeto libertador da velha causa liberal pela imitação das instituições políticas e econômicas das democracias ricas do Atlântico Norte".***

64. Para Mangabeira Unger, essa postura implica em renegar, pela sua insuficiência, os exemplos dados tanto pela esquerda corporativa dos setores organizados da sociedade quanto pela esquerda populista dos setores desorganizados.

65. Vale sustentar que o mandato pode e deve até ser revogado diante da incidência de prejuízo do mandante em razão da infidelidade ou abuso dos poderes representativos exercidos pelo seu mandatário. Tal análise espelha um certo legado privatístico na representação política.

Normas de publicação da Revista Justiça Eleitoral em Debate

A Escola Judiciária Eleitoral convida os interessados em contribuir para a propagação do estudo do Direito Eleitoral a enviar seus trabalhos sobre temas relevantes na área. Participe!

1. Serão aceitos para publicação na Revista Justiça Eleitoral em Debate artigos de acadêmicos de Direito e áreas afins, magistrados, advogados e servidores, desde que o tema verse sobre assuntos relacionados à Justiça Eleitoral. Os trabalhos devem ser inéditos no que se refere à publicação em outros periódicos, podendo, no entanto, ter sido apresentados em congressos e afins.
2. O envio dos trabalhos deverá ser feito por correio eletrônico, em arquivo digital, para o e-mail eje@tre-rj.jus.br.
3. Os trabalhos deverão ter de 2 a 4 páginas; textos com dimensão em média de 7.000 (sete mil) caracteres, incluídos os espaços em branco; em fonte Times New Roman, corpo 12, com entrelinhas de 1,5, justificado, em extensão .doc ou .rtf. A configuração da página será tamanho A4, margem 2,5 nos quatro lados.
4. Os originais deverão ser encaminhados já revisados e dentro das normas de publicação. No arquivo digital deverão constar, ainda, o Título em português e o nome do autor, acompanhado de nota de rodapé contendo os créditos acadêmicos e profissionais (máximo cinco linhas).
5. Os artigos enviados serão recebidos pela Escola Judiciária Eleitoral e/ou pela Corregedoria Regional Eleitoral, aos quais caberão a análise e a seleção, bem como a notificação dos autores da aceitação ou recusa dos artigos. Não há um prazo definido para essa comunicação, que estará submetida a variáveis do processo editorial. No entanto, todos os autores irão receber, no transcorrer do processo de edição, e-mail de aceite ou recusa de seus trabalhos.
6. O texto a ser publicado passará por uma revisão ortográfica e gramatical final. Caso os trabalhos necessitem de modificações pontuais, a Escola Judiciária entrará em contato com o autor, que poderá optar por reformular o texto ou permitir a modificação.
7. A aprovação dos textos implicará a cessão dos direitos autorais, sem ônus dos direitos de publicação na revista ou em meio eletrônico. O autor continuará a deter os direitos autorais para publicações posteriores do mesmo trabalho.
8. Os autores dos trabalhos aceitos receberão e-mail com aviso de publicação da revista.
9. Casos de plágio ou quaisquer ilegalidades nos textos apresentados serão de inteira responsabilidade de seus autores.
10. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na Revista Justiça Eleitoral em Debate, e/ou em mídia eletrônica do Tribunal Regional Eleitoral, especialmente na Internet e Intranet.
11. A submissão de artigos à revista constitui plena aceitação das presentes Normas de Publicação.
12. Os casos omissos serão resolvidos pelo Conselho Editorial da Revista.

Para conferir os números anteriores, acesse:
http://www.tre-rj.jus.br/eje/publicacoes/lista_revista.jsp

Envie seu artigo para o e-mail: eje@tre-rj.jus.br*

*Prazo de submissão para o próximo número: 31/07/2015



Foto: Everystockphoto



Tribunal Regional Eleitoral
do Rio de Janeiro

www.tre-rj.jus.br

http://www.tre-rj.jus.br/eje/index.jsp

http://www.tre-rj.jus.br/eje/publicacoes/lista_revista.jsp