ISSN nº
2317-7144

JUSTIÇA ELEITORAL
EM DEBATE

Rio de Janeiro, v. 7. n. 1. outubro de 2016 a abril de 2017

Principais desafios do TRE-RJ em 2017













ENTREVISTAS:

ISABELA LOBÃO DOS SANTOS
Juíza Eleitoral

ARTIGOS:

EDUARDO CORRÊA PUELLO TEIXEIRA
"A publicação em lista oficial como pressuposto de eficácia do ato de filiação partidária perante terceiros"

MARCIO VIEIRA SANTOS
"O Fragmentado Quadro Partidário Brasileiro: efeitos nos processos reformistas (político-eleitorais)"

Composição do TRE-RJ

PRESIDENTE
Desembargadora Jacqueline Lima Montenegro

VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL
Desembargador Carlos Eduado da Rosa da Fonseca Passos

MEMBROS

Desembargador Federal Luiz Antonio Soares
Desembargadora Eleitoral Cristina Serra Feijó
Desembargador Eleitoral Antônio Aurélio Abi Ramia Duarte
Desembargadora Eleitoral Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota

SUBSTITUTOS

Desembargador Fernando Cerqueira Chagas
Desembargador João Ziraldo Maia
Desembargadora Federal Messod Azulay Neto
Desembargadora Eleitoral Fernanda Xavier de Brito
Desembargadora Eleitoral Maria Aglaé Tedesco Vilardo
Desembargadora Eleitoral Fernanda Lara Tórtima

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL

Titular: Sidney Pessoa Madruga da Silva
Substituto: Maurício da Rocha Ribeiro

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Carmen Lúcia Alves de Andrade

DIRETORIA-GERAL

Adriana Freitas Brandão Correia

Conselho Editorial

Jacqueline Lima Montenegro
Desembargadora Presidente do TRE-RJ

Carlos Eduardo da Rosa da Fonseca Passos
Desembargador Vice-presidente e Corregedor Regional Eleitoral

Luiz Antonio Soares
Desembargador Federal Membro titular

Cristina Serra Feijó
Desembargadora Eleitoral Membro titular

Antônio Aurélio Abi Ramia Duarte
Desembargador Eleitoral Membro titular

Cristiane de Medeiros Brito
Desembargadora Eleitoral Membro titular

Fernando Cerqueira Chagas
Desembargador Diretor da Escola Judiciária Eleitoral

João Ziraldo Maia
Desembargador Membro substituto

Messod Azulay Neto
Desembargador Federal Membro substituto

Fernanda Xavier de Brito
Desembargadora Eleitoral Membro substituto

Maria Aglaé Tedesco Vilardo
Desembargadora Eleitoral Membro substituto

Fernanda Lara Tórtima
Desembargadora Eleitoral Membro substituto

Justiça Eleitoral
em debate

ISSN nº 2317-7144
Revista Justiça Eleitoral em Debate - Rio de Janeiro, v. 7. n. 1. outubro de 2016 a abril de 2017

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: **Yasmin do Amparo da Glora**

EXPEDIENTE

Jornalista-responsável: **Luciana Batista (MTb-RJ 10126/90)**
Reportagem: **Leandro Lamarão, Leonardo Coimbra e Vivian Reis**
Fotografias de capa: **ASCOM TRE-RJ**
Fotografias do fascículo: **ASCOM TRE-RJ**
Projeto Gráfico e ilustração: **Bruno Moreira Lima (EJE)**
Diagramação: **Yasmin do Amparo da Gloria (EJE)**
Revisão: **Elaine Rodrigues Machado da Silva (EJE)**

Av. Pres. Wilson, 194-198 - Centro, Rio de Janeiro - RJ, 20030-021

ISSN nº 2317-7144

© 2017Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
Qualquer parte dessa publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.
Disponível também em: <http://www.tre-rj.jus.br/eje/>

Sumário







07



12




15

35

NOTÍCIAS

07 **Capa:** Tecnologia a serviço da Justiça

ENTREVISTA

12 “O jovem precisa conhecer o poder do voto”
Isabela Lobão dos Santos
Juíza Eleitoral

ARTIGO

15 A publicação em lista oficial como pressuposto de eficácia do ato de filiação partidária perante terceiros
Eduardo Corrêa Puello Teixeira

24 O Fragmentado Quadro Partidário Brasileiro: efeito nos processos reformistas (político--eleitorais)
Marcio Vieira Santos

VARIEDADES

35 Cidadania em pauta
39 Normas de publicação

A Revista Justiça Eleitoral em Debate apresenta aos seus leitores os principais desafios da nova administração da Corte Eleitoral Fluminense, trazendo ao conhecimento do público, de modo compilado, os produtos almejados, que são resultado da incansável busca da Justiça Eleitoral do Rio pela excelência na gestão eleitoral e pela proteção do voto. Aliados à relevante atuação da Escola Judiciária Eleitoral na entrega de projetos e programas de capacitação, de treinamento e de ações de cidadania, tais compromissos vêm ao encontro do clamor da sociedade por mais transparência, controle e salutar aproximação do Poder Judiciário.

Para falar de cidadania, de seu exercício consciente e da relevante atuação dos Juízes de Direito, para consecução dos programas sociais do TRE-RJ junto aos adolescentes e jovens, neste fascículo, nos cede honrosa entrevista a Juíza Isabela Lobão dos Santos, dedicada parceira da Escola Judiciária Eleitoral – EJE/RJ.

E, por mencionar ensino e qualificação, a seção de doutrina oferece, nesta oportunidade, os artigos "O Fragmentado Quadro Partidário Brasileiro: efeitos nos processos reformistas (político-eleitorais)", do Prof. Dr. Márcio Vieira dos Santos, e "A publicação em lista oficial como pressuposto de eficácia do ato de filiação partidária perante terceiros", de autoria do servidor Eduardo Corrêa Puello Teixeira, Analista Judiciário lotado no Cartório da 91ª Zona Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro – Barra Mansa/RJ.

Para fechar a edição, a Seção "Cidadania em Pauta" oferece detalhes sobre a nobre empreitada de realizar, pela primeira vez na Capital do Rio de Janeiro, o projeto do "Eleitor do Futuro" com o envolvimento pedagógico das escolas municipais participantes, visando à realização de eleições parametrizadas e simultâneas, com a atuação de alunos entre 11 e 14 anos como mesários, fiscais, eleitores e candidatos. Uma vivência única e inesquecível para os nossos adolescentes.

Boa leitura.

Des. Fernando Cerqueira Chagas
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-RJ

Tecnologia a serviço da Justiça

Expansão da biometria e processo judicial eletrônico serão os principais desafios do TRE-RJ em 2017

Empossada no último dia 6 de março, a presidente do TRE-RJ, desembargadora Jacqueline Lima Montenegro, será responsável neste ano por dois projetos de grande impacto para a Justiça Eleitoral fluminense: a expansão do cadastramento biométrico no estado e a implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe). Ambos têm em comum a utilização da tecnologia para aprimorar a prestação de serviços à população. “Tenho tentado pautar a minha carreira sempre na busca de fazer a melhor justiça, procurando dar minha contribuição, ainda que pequena, para que possamos chegar àquele Brasil com que todos sonhamos”, declarou a desembargadora em seu discurso de posse.

Criado para dar fim à tramitação de autos em papel no Poder Judiciário, o Processo Judicial Eletrônico (PJe) permite que magistrados, servidores e advogados pratiquem atos processuais diretamente no sistema, além de garantir a confiabilidade

do processo judicial mediante o uso da certificação digital. No TRE-RJ, a implantação do novo sistema foi regulamentada pela Resolução TRE 981/2017. Aprovada na sessão plenária de 24 de abril, a norma definiu que, a partir de 28 agosto, a utilização do PJe será obrigatória para a propositura e a tramitação de 25 classes processuais originárias no segundo grau de jurisdição.

Os benefícios do sistema são inúmeros, conforme destaca a presidente Jacqueline Montenegro: "Com o PJe, a expectativa é de maior celeridade no andamento dos processos, comodidade para os usuários do sistema e operadores da Justiça, além da responsabilidade ambiental, por meio do uso racional de papel e recursos orçamentários". Segundo o TSE, após a implantação e o pleno funcionamento do sistema nos TREs, em meados de 2018 será a vez de as zonas eleitorais também adotarem o PJe.

Outro importante projeto da nova Administração neste ano é a expansão do cadastramento biométrico dos eleitores. A meta é que, até o final de 2017, todos os cartórios estejam equipados com kits biométricos. "A biometria é uma conquista da sociedade, ao estender a informatização ao alistamento e à identificação dos eleitores", opina a desembargadora. Para este ano, há ainda a previsão de cadastramento obrigatório nas cidades de Rio das Ostras, Trajano de Morais e São Sebastião do Alto, assim como São João da Barra, onde a revisão do eleitorado teve início em abril. "Além de ser um escudo de legitimidade ao resultado das urnas, levar a informatização à identificação dos eleitores coloca a Justiça Eleitoral em sintonia com a sociedade, que tem pressionado e exigido por moralidade e transparência na Administração Pública", acrescenta a magistrada.

Remanejamento das zonas eleitorais

Além da biometria e do processo judicial eletrônico, um dos principais desafios que a Administração do TRE-RJ terá pela frente será a implementação do remanejamento das zonas eleitorais no estado. A medida foi determinada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que, em março, aprovou a Resolução 23.512/2017 e publicou a Portaria 207/2017, com o objetivo de realizar um rezoneamento eleitoral para "aprimorar o trabalho e economizar gastos com as zonas eleitorais".

Nesse sentido, em abril, a Corte Eleitoral fluminense aprovou proposta para reduzir de 97 para 49 o número de zonas eleitorais na Capital. Elaborado por um grupo de trabalho designado pela presidente Jacqueline Montenegro, o remanejamento levou em consideração uma série de fatores, como a média de 100.016 eleitores por zona eleitoral, o agrupamento de zonas eleitorais limítrofes, a priorização de junção de zonas eleitorais localizadas no mesmo imóvel e o agrupamento de zonas eleitorais com manutenção das atuais circunscrições.

Como premissa de todo o trabalho, o TRE-RJ tem dado ampla divulgação de todas as etapas do processo a magistrados e servidores, por meio de avisos e reuniões, como a que foi realizada pela Presidente com todos os juízes de direito da Capital em abril. Segundo o TSE, o rezoneamento deve promover uma economia de cerca de R$ 13 milhões por ano. Em todo o país, serão extintas 72 zonas eleitorais em 16 capitais.

Continuidade com a Administração anterior

Mesmo antes de tomar posse como presidente do TRE-RJ, a desembargadora Jacqueline Montene-

gro fez questão de afirmar que sua gestão seria uma continuação da anterior, comandada pelo desembargador Antônio Jayme Boente. “Em todas as oportunidades em que tive a honra de integrar a Corte Eleitoral, fui sempre precedida pelo desembargador Boente. Por isso, orgulho-me de dizer que tenho nele um professor, uma luz a seguir, uma pessoa com talento não só jurídico, mas uma competência administrativa, que poucas vezes tive oportunidade de conhecer”, ressalta a desembargadora.

Diversas iniciativas do desembargador Antônio Jayme Boente, descritas em seu relatório de gestão (disponível no Portal da Transparência no site do Tribunal), tiveram continuidade e apoio da atual gestão, como a aprovação do Código de Ética, com as normas que regem a conduta dos servidores, e a implantação, em parceria com a Corregedoria Regional Eleitoral, do serviço de agendamento, por telefone ou internet, para atendimento dos eleitores nos cartórios em todo o estado. A criação de seis centrais de atendimento ao eleitor, nos municípios de Cabo Frio, Petrópolis, Nilópolis, Mesquita e Rio de Janeiro (Barra da Tijuca e Cascadura), e a celebração de convênio com o Detran-RJ, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral, para aproveitamento dos dados biométricos daquele órgão, também foram outras iniciativas de destaque.

Integração entre Presidência e Corregedoria

Ao assumir a Vice-Presidência e a Corregedoria Regional Eleitoral, em março, o desembargador Carlos Eduardo da Rosa da Fonseca Passos destacou, no discurso de posse, que a busca por uma maior integração entre a Corregedoria e a Ouvidoria (esta sob o comando do desembargador eleitoral Antonio Aurélio Abi-Ramia Duarte e coordenação da Assessoria Administrativa da Presidência), seria uma das principais marcas de sua gestão. O objetivo, segundo o magistrado, é “otimizar o atendimento aos eleitores nos cartórios, além de propiciar maior visibilidade na fiscalização dos trabalhos realizados no Tribunal”.

Outro projeto da Corregedoria neste ano é a promoção de medidas para aprimorar a produtividade dos juízes eleitorais, como forma de melhorar as metas do Conselho Nacional de Justiça referentes aos julgamentos no primeiro grau de jurisdição. Uma dessas medidas, já implementada, foi a requisição de técnicos do Tribunal de Contas do Município para auxiliar na análise das contas anuais e eleitorais, de modo a agilizar o julgamento dos processos de prestação de contas.

E, por fim, a conciliação e a mediação serão utilizadas como métodos de solução de conflitos nos processos administrativos contra servidores. A Resolução 979/2017, proposta pela Corregedoria, já foi aprovada por unanimidade pela Corte do TRE-RJ em março. “Em ambiente de trabalho, onde há convívio entre as pessoas, é muito positiva a adoção de medidas consensuais para solução de conflitos”, afirmou a presidente, em apoio à iniciativa do corregedor. A Administração está na fase de celebração de convênio para implementar a conciliação e a mediação, bem como para capacitar seus servidores. O procedimento de conciliação e mediação ainda será regulamentado pela CRE.



Desembargadora Jacqueline Montenegro

Antes de assumir a Presidência, a magistrada ocupava, desde dezembro de 2015, os cargos de vice-presidente e de corregedora do TRE-RJ, função que já havia exercido no biênio 2008-2009. A Justiça Eleitoral fluminense faz parte da vida profissional da magistrada desde 1994, quando atuou pela primeira vez como juíza eleitoral substituta. Foi titular da 20ª Zona Eleitoral (Engenho de Dentro) de 1999 a 2001. Em 2004, foi eleita membro substituto do TRE-RJ, na classe de juiz de direito, ascendendo à condição de membro efetivo em 2006. Foi também diretora da Escola Judiciária Eleitoral (EJE-RJ), de janeiro de 2004 a janeiro de 2007. Atualmente, é desembargadora efetiva da 15ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), cargo que acumula com a Presidência do TRE-RJ.

Desembargador Carlos Eduardo da Fonseca Passos



O desembargador Carlos Eduardo da Rosa da Fonseca Passos ingressou na magistratura em 1988, tendo sido promovido ao cargo de desembargador em 2002. Na Justiça Eleitoral, foi titular da 125ª Zona Eleitoral (Santa Cruz), de 1995 a 1999, e da 7ª Zona Eleitoral (Tijuca), de 1999 a 2002. Nas eleições municipais de 1996, foi um dos juízes responsáveis pela fiscalização da propaganda eleitoral no Rio de Janeiro. Hoje, é desembargador efetivo da 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), cargo que acumula, nesses dois anos de mandato, com o de membro efetivo do Colegiado do TRE-RJ.



Desembargador
Fernando Cerqueira Chagas

Nomeado diretor da EJE em março deste ano, o desembargador Fernando Chagas é membro substituto da Justiça Eleitoral fluminense desde dezembro de 2015 e integra a 11ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro (TJRJ). É também presidente do Conselho Acadêmico da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj) e da Comissão de Estudos das Atividades dos Serviços Extrajudiciais do TJRJ, além de conselheiro da Escola Nacional da Magistratura (Enfam).

EJE-RJ: agenda repleta de atividades para este ano

Também sob nova direção desde março de 2017, a Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro (EJE-RJ) está com uma agenda cheia este ano, que inclui eventos de capacitação e ações de cidadania. "A escola deve ser encarada como um grande elo entre o Judiciário e a sociedade, uma vez que tem o papel de difundir conceitos democráticos como o de cidadania e esclarecer quais são as funções dos partidos e as atribuições da Justiça Eleitoral, além de focar na importância do voto e na participação da mulher na política", explica o atual diretor da EJE, desembargador Fernando Cerqueira Chagas.

Entre as ações previstas estão o Seminário de Direito Eleitoral, no primeiro semestre, para magistrados da Justiça Eleitoral, membros do Ministério Público, servidores do TRE-RJ e demais operadores do Direito Eleitoral; e o Congresso de Educação para a Cidadania, no segundo semestre, para um público mais amplo, que inclui educadores, alunos, agremiações partidárias, estudiosos e população em geral. Além dessas iniciativas, o diretor ressalta que a EJE está aberta para receber a sociedade. "A escola é um espaço de aprendizagem e diálogo, por isso suas portas estão sempre escancaradas a todos os interessados", ressalta.

Outras iniciativas inéditas são os projetos "Eleições Simultâneas na Capital", destinados aos alunos de 20 escolas públicas; e "Visitas do TRE", para estudantes de colégios particulares, que, após assistirem a uma palestra sobre cidadania, vão ter a oportunidade de vivenciar uma sessão de julgamento do Tribunal. Iniciativas como o Curso de Técnica de Apresentação, que prepara servidores para atuar como palestrantes nas ações de cidadania, já foram realizadas com sucesso, conforme relata o diretor. "Uma de nossas preocupações é a de sempre manter capacitados magistrados e servidores, que são os nossos multiplicadores", avalia. Neste ano, os programas "Eleitor do Futuro" e "TRE Vai à Escola" devem alcançar 3.500 alunos. Para incrementar essas iniciativas, a EJE está elaborando novas cartilhas educativas, slides e roteiros de palestras, além de conteúdos online para professores e estudantes.



EJE-RJ

“O jovem precisa conhecer o poder do voto”

Isabela Lobão dos Santos

Juíza Eleitoral

Isabela Lobão dos Santos é juíza de direito, titular do XVII Juizado Especial Cível e atuou como juíza eleitoral na 9ª Zona Eleitoral - Barra da Tijuca. Como palestrante do Programa TRE vai à Escola, promovido pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, atuou nos anos de 2015 e 2016 em escolas públicas e particulares da Barra da Tijuca e Jacarepaguá.

JEED: A senhora já participou de diversas edições do "TRE Vai à Escola", programa social promovido pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do TRE-RJ, em que magistrados fazem palestras para alunos do ensino médio sobre democracia e cidadania. Qual a importância da educação e de projetos sociais como este, em especial para os jovens?

ENTREVISTADA: O jovem precisa conhecer, minimamente, a estrutura e a organização política do nosso país, bem como o poder do voto, para estar apto a participar das escolhas que ditam os rumos que a nação tomará. Ademais, a educação e o conhecimento são instrumentos de proteção desses jovens quanto às manipulações de opinião, que vão desde as publicações de mídia tendenciosas até as formas mais graves de "compra" de votos.

JEED: A cidadania e o pluralismo político são princípios fundamentais da Constituição que se relacionam diretamente. Atualmente, no Congresso, estão em discussão propostas de reforma política, que estipulam o fim das coligações proporcionais e a instituição de cláusula de barreira. Qual sua opinião sobre esses tópicos e sobre o número de partidos políticos?

ENTREVISTADA: As eleições proporcionais visam garantir que as diversas correntes ideológicas presentes no universo de votantes possam ter um mínimo de representação na Câmara de Deputados e Assembleias Legislativas, refletindo o povo que outorga poderes a esses agentes. As propostas de alteração de normas relativas às coligações proporcionais e cláusulas de barreira são, na minha opinião, uma tentativa de correção das normas vigentes, para evitar o desvio da vontade popular que hoje vivenciamos. O sucesso dessa correção, no entanto, exige que os partidos políticos passem a representar efetivamente determinada ideologia e se formem de pessoas com semelhantes objetivos e valores, e não apenas de pessoas que se associam para chegar ao poder.

JEED: Num país com imensa desigualdade social e privação de direitos básicos à grande parcela da sociedade, a cidadania ainda é um conceito entendido para muitos como restrito ao direito de votar e ser votado. Qual importância do voto e da democracia na promoção da cidadania? Em que medida a atuação das Justiças Eleitoral e Comum pode contribuir para o fortalecimento desses valores e para promoção de uma sociedade mais justa?

ENTREVISTADA: O voto consciente, pensado e estudado é a única forma de efetiva contribuição do cidadão para a evolução favorável do estado e da sociedade. As Justiças Eleitoral e Comum contribuem para o fortalecimento dos valores citados na medida em que, por aproximação do cidadão e facilidade de acesso deste a seus sistemas, garantem que sua manifestação de vontade seja livre de vícios e os pleitos sejam blindados para fraudes.

JEED: O direito de minorias como negros, homossexuais e mulheres está na pauta de reivindicação da sociedade por uma participação mais igualitária e cidadã desses grupos. A senhora percebe ou percebeu alguma discriminação ao longo de sua carreira, pelo fato de ser mulher? Ainda existe preconceito? Em que medida, políticas afirmativas, que visam promover a participação feminina no âmbito do poder público, como a lei eleitoral que reserva, na prática, 30% do número de candidaturas para as mulheres, ou como leis que estipulam cotas de vagas em faculdades para negros?

ENTREVISTADA: Jamais sofri discriminação ou senti constrangimento de gênero no exercício da profissão. Creio que, no âmbito das carreiras jurídicas, o preconceito de gênero já esteja mitigado pelo crescente número de profissionais mulheres em atuação. Em regra, não sou favorável à política de reserva de vagas ou cotas, instituída para supostamente garantir o direito de minorias, por critérios de espécie, raça ou outros. Ressalvo, apenas, a minha concordância com relação à instituição de cotas sociais para ingresso na rede pública de ensino superior.

A publicação em lista oficial como pressuposto de eficácia do ato de filiação partidária perante terceiros



Arquivo pessoal

Eduardo Corrêa Puello Teixeira

Chefe de cartório na 91ª Zona Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro – Barra Mansa/RJ. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora/MG. Especialista em Direito Civil pela Universidade Uniderp – Anhanguera.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho visa a esclarecer a natureza jurídica da publicação das filiações partidárias em lista oficial, processada pelo Tribunal Superior Eleitoral, a partir da análise da Teoria do Fato Jurídico explicitada pelo jurista Pontes de Miranda e reproduzida por diversos autores.

Ademais, pretende consignar a importância prática da supracitada teoria para a rotina das zonas eleitorais, que trará maior rigor científico às numerosas decisões

palavras-chave: filiação partidária, lista oficial, pressuposto, eficácia

perpetradas nos processos concernentes à filiação partidária, visto que as discussões acerca do tema giram em torno da existência do ato.

No capítulo dois se abordará o conceito de negócio jurídico e os seus três planos, isto é, de existência, validade e eficácia.

No capítulo três veremos a sistemática trazida pela Resolução TSE 23117/09, que dispôs sobre o Sistema Filiaweb, no qual os próprios partidos inserem e gerenciam seus filiados, sem a necessidade de encaminhar as listas fisicamente aos cartórios eleitorais, como ocorria anteriormente. A partir do Filiaweb, o processamento da lista interna de filiados para publicação deixou de passar pelos cartórios eleitorais, ficando os partidos unicamente responsáveis por fazê-lo, através da internet. Então, nos meses de abril e outubro de cada ano, conforme art. 19 da Lei 9096/95, as agremiações devem submeter sua lista interna de filiados para processamento em lista oficial, quando será publicada no sítio do TSE, possibilitando a qualquer interessado consultá-la através da internet.

No capítulo quatro versaremos sobre a importância do princípio da publicidade no Estado Democrático de Direito.

Por último, no capítulo cinco, trataremos da natureza jurídica da publicação das filiações no sítio do TSE quando da conversão da lista interna em oficial, alçando o referido ato como fator de eficácia desse negócio jurídico perante a Justiça Eleitoral e demais terceiros.

2. NEGÓCIO JURÍDICO E SEUS PRESSUPOSTOS

Todo direito advém de um fato, que é um acontecimento ocorrido no mundo. As normas jurídicas são editadas visando a tipificar fatos importantes para a comunidade, criando, modificando ou extinguindo direitos. Assim, o fato abarcado pela norma denomina-se fato jurídico, ou seja, é um fato adjetivado.

Caio Mário (2005, p.459) o classifica como fatos jurídicos naturais e fatos jurídicos voluntários. Aqueles, inobstante, engendrarem efeitos jurídicos, como o nascimento, não depende da vontade do nascido. Estes, resultam da atuação humana, uma ação ou omissão producentes de efeitos jurídicos.

O negócio jurídico seria uma espécie de fato jurídico voluntário, tendo como particularidade a persecução de efeitos jurídicos pela conduta praticada. Nas palavras de Antônio Junqueira (2014, p.16) "*In concreto*, negócio jurídico é todo fato jurídico consistente em declaração de vontade, a que o ordenamento jurídico atribui os efeitos designados como queridos, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia impostos sobre a norma jurídica que sobre ele incide".

Hans Kelsen (1998, p. 238) já notara que validade e eficácia se diferenciavam entre si.

Pontes de Miranda (2000, ps. 27-28), quiçá o primeiro jurista brasileiro a se dedicar detalhadamente a diferenciar os planos do negócio, mencionou que um dos objetivos de seu Tratado de Direito Privado era fazer "a distinção entre o plano da existência, o plano da validade e o plano da eficácia, sem a qual em tantas confusões incorrem os juristas, trabalhando 'ser', 'valer' e 'ter efeito', como se fossem equivalentes 'ser', 'ser válido', 'ser eficaz', ou 'não ser', 'não ser válido', 'ser ineficaz'".

Dizer que o negócio jurídico é existente significa dizer que ele aconteceu no mundo material e enquadrou-se num tipo jurídico. Nessa seara, os elementos gerais necessários, intrínsecos e extrínsecos, devem estar presentes (Antônio Junqueira, 2002, p. 32-33). Os primeiros são a forma (escrita, oral, etc) e o objeto (conteúdo do negócio). Os segundos, são agente, tempo e lugar.

Além dos gerais, que devem estar presentes em todos os negócios jurídicos, há os categoriais, que caracterizam sua natureza jurídica. Eles decorrem da vontade da lei, podendo ser inderrogáveis ou derrogáveis pela vontade das partes (Antônio Junqueira, op. cit. p. 35-36). O consenso sobre o preço da coisa e a responsabilidade pela evicção na compra e venda são, respectivamente, exemplos das duas espécies.

Faltando qualquer desses elementos supracitados, o ato sequer existiu, impedindo a identificação do negócio. Inobstante essa observação, Orlando Gomes consigna que mesmo os atos inexistentes serão apenas assim considerados depois de decisão judicial (através, v.g. de uma ação declaratória de inexistência do negócio jurídico), sendo, do ponto de vista prático, despicienda a distinção entre inexistência e nulidade (Gomes, Orlando, apud, Ricardo de Barros Leonel, 2008, p. 20).

Após existir, o negócio deve ser válido. Na seara da validade, faz-se necessário, sob pena de nulidade, que o negócio satisfaça os requisitos estipulados pelo ordenamento. Aqui, se tem os elementos adjetivados, ou seja, são as qualidades que o negócio jurídico deve ter ao ingressar no mundo jurídico: agente capaz, objeto lícito, possível ou determinável, forma prescrita em lei, e outros expressos pelo ordenamento jurídico.[1]

Por último, temos o plano da eficácia, no qual o negócio jurídico produz os seus efeitos, criando, modificando ou extinguindo situações jurídicas conforme pretendido pelas partes envolvidas. Logo, para que o negócio jurídico seja eficaz, devem ocorrer certos fatores, estabelecidos pelas partes (v.g. condição suspensiva) ou pelo ordenamento, como o registro em cartório da compra e venda de imóveis. Fatores de eficácia são, portanto, dados que condicionam a produção do efeito do negócio jurídico sem integrarem sua composição, algo extrínseco, porém contribuinte para a geração do resultado visado (Humberto Teodoro, 2001, p. 100).

Marcos Bernardes de Mello, no 3º volume da sua obra "Teoria do Fato Jurídico", dedicado ao plano da eficácia jurídica, classificou-a em: (I) quanto à amplitude, em total e parcial; (II) quanto ao exercício, em plena e limitada; (III) quanto à definitividade, em definitiva, resolúvel, e interimística; (IV) quanto ao surgimento, em instantânea, sucessiva e protraída; (V) quanto à origem, em própria, anexa e reflexa; (VI) quanto à atuação, em ex nunc, ex tunc e mista; (VII) além dessas, há a eficácia putativa atribuída a atos jurídicos nulos.

Para fins do presente estudo, nos deteremos à amplitude e atuação da eficácia. Para uma análise percuciente da supracitada classificação, remetemos o leitor à obra do autor.[2]

Fala-se em eficácia total quando todo seu conteúdo se engendra. Isso pode ocorrer depois de um ato ou sucessivamente. Neste caso, dizer que o negócio jurídico alcançou eficácia total é entender que da relação jurídica dele advinda resultaram todos os direitos, deveres e pretensões corolários dessa nova situação fática.

A eficácia parcial é aquela em que os envolvidos no negócio jurídico ficam impedidos de exercer alguns direitos porque certos fatores ainda estão ausentes. Podemos citar como exemplo os negócios dos quais seus efeitos totais dependam de elementos integrativos do suporte fático, como a publicação do ato.

Marcos Bernardes (2015, p. 62) pontifica que:

> Em espécies como essas, em que ato jurídico integrativo (e.g., registro, lançamento) gera efeitos

1. Para a análise de cada um desses requisitos, recomendamos a leitura da obra Instituições de Direito Civil. Vol. 1. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p.484-495 do jurista Caio Mário da Silva Pereira.

2. Mello, Marcos Bernardes de. Teoria do Fato Jurídico: plano da eficácia: 1ª parte. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p.56-78.

> específicos completantes da eficácia do negócio jurídico, cada um dos atos jurídicos tem sua eficácia própria, as quais, somadas, produzem a eficácia total do ato jurídico. O fim próprio do negócio jurídico de compra e venda é, sem dúvida, a transmissão da propriedade do bem, não a geração de simples direitos obrigacionais à prática de certos atos. Por isso, a eficácia específica da compra e venda somente se pode considerar total quando realizada a transmissão da propriedade, de modo que se há de considerar parcial sua eficácia enquanto não registrado o acordo de transmissão, uma vez que limitada ao ramo do direito das obrigações.

A aquisição da eficácia pode incidir a partir do momento da incidência dos fatores eficaciais (*ex nunc*) ou retroagir à celebração do negócio jurídico (*ex tunc*). Também podem, concomitantemente, referir-se ao futuro e passado (mistas).

Na *ex nunc* os efeitos são gerados para o futuro, a partir da ocorrência do fator condicionante, ou seja, a eficácia do negócio jurídico que dependia de algum ato integrante posterior não retroagirá à sua celebração.

A retroeficácia, ou *ex tunc*, atua desde o nascimento do negócio jurídico. Cite-se como exemplo a doação de determinado valor sob a condição de que o donatário tenha filhos durante os próximos 5 anos. Ainda que donatário faleça durante a gestação, o nascimento com vida dará ao negócio retroeficácia, desde a doação, sendo o direito ao *quantun* transmissível aos herdeiros.

Na mista a eficácia opera *ex nunc* e *ex tunc*. A revogação do negócio jurídico é exemplo típico. Num contrato de mandato, por exemplo, extingue os efeitos para o futuro, mas preserva a eficácia daqueles praticados anteriormente.

Por último, há eficácia putativa quando a lei, diante de situações especiais, imputa efeitos jurídicos a atos jurídicos nulos, v.g., geração de eficácia, para o cônjuge de boa-fé, do casamento nulo, cujos efeitos se perpetuarão até o registro em cartório da sentença anulatória (art. 1561 do Código Civil). Destarte, o negócio pode, excepcionalmente, ser eficaz sem ser válido.

3. NATUREZA JURÍDICA DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E A SISTEMÁTICA TRAZIDA PELA RESOLUÇÃO 23117/09

A filiação partidária é um negócio jurídico, disciplinado por um contrato (estatuto partidário), firmado entre o eleitor e o partido político. Este contrato cria direitos e obrigações para ambas as partes.

São direitos do filiado, dentre outros estabelecidos pelo estatuto: I) ter participação ativa no Partido e em seus processos de decisão; II) manifestar-se nas reuniões partidárias, podendo recorrer das decisões dos órgãos do Partido ao órgão imediatamente superior; III) dirigir-se a órgão do Partido para este pronunciar-se sobre qualquer assunto; IV) votar e ser votado; V) utilizar-se dos serviços colocados à disposição pelo Partido.

São deveres dos filiados: I) comparecer às reuniões e atividades partidárias, e participar das campanhas eleitorais dos seus candidatos; II) defender o programa partidário, e deliberações do Conselho Nacional e dos Diretórios, bem como das Convenções; III) manter conduta ética, pessoal e profissional, compatível com as responsabilidades partidárias, particularmente no exercício do mandato eletivo e de função pública; IV) respeitar as decisões partidárias pela escolha de candidatos nos diferentes âmbitos; V) pagar a contribuição financeira estabelecida em Resolução da Comissão Executiva Estadual correspondente; VI) manter relações de urbanidade e respeito com os dirigentes partidários,

os detentores de mandatos eletivos e os demais filiados.

A filiação é um negócio jurídico bilateral, um contrato firmado entre o eleitor e partido político. Nas palavras de Rodrigo López (2016, p. 267):

> "O ato da filiação partidária é *interna corporis* e o efeito constitutivo da filiação ocorre na relação jurídica linear filiado-partido político, sem a interferência de mérito da Justiça Eleitoral, a qual tem ingerência apenas em caso de eventual inobservância de procedimento formal".

Esse procedimento formal está explicitado na Resolução TSE 23117/09. Este diploma legal permitiu aos próprios partidos políticos gerenciar sua lista de filiados, através do sistema Filiaweb. Firmado o negócio jurídico, o responsável por operar o Filiaweb na circunscrição deverá inserir a filiação pelo sistema. Neste momento, o vínculo constará na lista interna do partido. Todavia, como o próprio nome ressalta, essa lista não poderá ser visualizada pelo público em geral, efeito que será alcançado quando de sua transformação em lista oficial. E para que isso ocorra, faz-se mister que as agremiações, nos meses de abril e outubro de cada ano, nos dias especificados pelo Tribunal Superior Eleitoral, enviem, através do Filiaweb, as listas internas para processamento. Depois de processadas, converter-se-ão em listas oficiais, sendo publicadas no sítio do TSE. Além da divulgação ao público em geral, a figuração do filiado em lista oficial permite ao cidadão participar dos pleitos eleitorais, exercendo seus direitos políticos passivos, isto é, de ser votado.

Assim, a ausência da filiação em lista oficial impede a participação do filiado nas Eleições. Para que os prejudicados por desídia[3] ou má-fé partidárias não tenham seu direitos políticos passivos tolhidos, o art. 19, §2º, da Lei 9096/95, previu a possibilidade deles mesmos requerem à Justiça Eleitoral a inserção de sua filiação em lista oficial.

E os prejudicados obterão esse resultado através do pedido para ingressarem em lista especial, ou seja, uma lista cuja autorização para processamento se dará pelo Corregedor Regional Eleitoral após os prazos insculpidos no *caput* do art. 4º da Resolução 23117/09.[4]

Dessa forma, processadas as listas internas, tornam-se oficiais, ficando disponíveis no sítio do TSE para que os filiados possam fiscalizar se sua filiação se tornou pública. Nesse momento, os prejudicados deverão aguardar o cronograma a ser disponibilizado pela Corregedoria do TSE para requerer a inserção de sua filiação numa lista denominada especial. Insta salientar que o procedimento poderá ser utilizado também quando o partido tenha se esquecido de enviar sua lista interna para processamento.

Saindo o cronograma, o filiado deve requerer o processamento de lista especial na zona eleitoral a qual pertence. Em seguida, o juiz eleitoral intimará o partido político para manifestação. Comprovada a filiação, o partido deverá inclui-la na sua lista interna pelo Filiaweb (ou simplesmente submetê-la). Feito isso, mediante a comprovação da nova submissão da lista, o juiz eleitoral encaminhará formulário solicitando ao Corregedor Regional Eleitoral o processamento dela. Após o deferimento, e o consequente processamento, o prejudicado terá sua filiação finalmente inserida na lista oficial, surtindo, des-

3. É comum que os partidos, ou esqueçam de incluir a filiação em lista interna, ou, após a inserção nesta lista, deixem de submetê-la para processamento nas datas fixadas pelo TSE.

4. Art.4º. Na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano, o partido, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, enviará à Justiça Eleitoral para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação para efeito de candidatura, a relação atualizada dos nomes de todos os seus filiados na respectiva zona eleitoral, da qual constará, também, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos e a data do deferimento das respectivas filiações (Lei nº 9.096/95, art. 19, caput).

te ato, todos os efeitos de seu vínculo firmado com o partido, que agora se tornou público.

4. A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA DEMOCRACIA

A democracia, hodiernamente, é o fundamento de quase toda a sociedade ocidental. Nela, o poder emana do próprio povo, que elege representantes para governarem em seu lugar. A democracia está intimante ligada à defesa dos direitos fundamentais. Esses direitos são legitimadores do contrato social firmado entre os cidadãos e o Estado, visto que a abdicação de parcela de liberdade seria inaceitável por aqueles se tivessem a certeza de que teriam seus direitos fundamentais subtraídos por este. Logo, a garantia desses direitos é que permite ao Estado existir numa democracia.

E o direito à informação é um dos pilares dela[5]. Os habitantes da comunidade devem ter acesso aos atos que influenciam o funcionamento do Estado, sejam atos da Administração, sejam atos privados que podem reverberar no processo democrático. Aqui situam-se as filiações partidárias, pois a democracia "(…) não se realiza sem que esteja implantado um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e instrumentos eficazes, aptos a captar com imparcialidade a vontade popular, de maneira a conferir segurança e legitimidade às eleições, aos mandatos e, pois, ao exercício da autoridade estatal" (José Jairo, 2008, p.27).

Fernanda Marinela (2010, p. 41), arremata:

> "Além desses aspectos, a publicidade também viabiliza o controle, a fiscalização dos atos praticados pelo Poder Público, seja pelos interessados diretos ou pelo povo em geral.
>
> […] Por fim, um dos efeitos mais relevantes do dever de publicidade que inviabilizam o sigilo das decisões administrativas é o efeito inibitório. A ciência da sociedade tende a inibir a prática de irregularidades em razão da possibilidade de repressão das ilicitudes e desvios, o que faz desse princípio um elemento favorável à redução de práticas ilegais.

E publicidade, através da publicação dos atos, pode se dar de várias formas, dependendo da lei ou do contrato firmado. Os atos da Administração devem ser publicados, obrigatoriamente, no veículo de Imprensa Oficial, chamado de Diário Oficial. A lei pode incluir a necessidade de publicação em jornal local, como os editais de licitação ou de casamento.

5. NATUREZA JURÍDICA DA PUBLICIDADE DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E SEUS REFLEXOS PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL E OUTROS PARTIDOS POLÍTICOS

Como já ressaltado, a filiação partidária se dá com a adesão do eleitor às regras definidas pelo estatuto partidário, consubstanciada, em regra, pela assinatura da ficha de filiação. Esse ato, sendo existente e válido, gera efeitos entre os dois envolvidos, ou seja, direitos e deveres mútuos.

Todavia, a Resolução 23117/09, inspirada no princípio constitucional da publicidade, determina que a publicação das filiações em lista oficial é necessária para que a filiação partidária alcance todo

5. Em 26/05/2012 entrou em vigor a Lei 12527/11, que regulamenta o direito com constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

seu conteúdo eficacial, atingindo terceiros, como outros partidos políticos e gerando efeitos perante a Justiça Eleitoral, mormente para fins de registro de candidatura. Sobre a importância da publicidade nas democracias, Canotilho (2000, p.877-878) explica:

> "A fase de integração de eficácia abrange os atos destinados a tornarem eficaz o ato legislativo (requisitos de eficácia), designadamente através da sua publicidade. Os actos de integração de eficácia (=atos de comunicação) não são requisitos de perfeição ou validade do acto legislativo; visam, sim, tornar os actos perfeitos em actos obrigatórios e oponíveis, levando-os ao conhecimento – através da publicação no Diário da República – dos cidadãos (requisito de eficácia)".

Logo, a filiação partidária não publicada em lista oficial (seja por não inserção no Filiaweb, seja por não submissão da lista interna ou por erro no seu processamento) é parcialmente ineficaz, perante a Justiça Eleitoral e terceiros, porquanto a citada publicação é fator integrante da eficácia total desse negócio jurídico.

O próprio TSE entende dessa maneira, pois no batimento das filiações ocorrido em abril de 2016, através do Sistema ELO6, notou-se que o cancelamento da filiação anterior pela posterior (naquelas situações em que o filiado sequer se desfiliou do primeiro partido)[6] se deu na data de conversão da lista interna em oficial, isto é, no dia de sua publicação; e não a partir da data da última filiação.

Daí se extraí mais uma característica dessa eficácia: *ex nunc*. Destarte, o TSE, corretamente, entende que a eficácia total (quando da publicação da lista de filiados) não se dá de forma retroativa; somente a partir da publicação das listas internas submetidas para processamento, isto é, do dia em que se transformam em oficiais.

Se assim não fosse, o Estado de Direito restaria maculado, porquanto, conforme consignou Gilmar Mendes (2008, p.488) (&) a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material.

Imagine-se a seguinte situação: um filiado concorrente às eleições sem que seu vínculo com o partido tenha sido publicado através da lista oficial. Indeferido seu registro em 1ª instância por falta de eficácia, disputaria *sub judice* todo o pleito. Depois da eleição, o processamento da lista interna do mês de outubro (e publicação das listas oficiais), supriria a ineficácia com efeitos retroativos à data de sua filiação, validando todos os votos dirigidos a ele que, até então, eram nulos.

Tal fato feriria cabalmente a segurança jurídica, pois engendraria mudança no resultado das eleições e outro candidato, já considerado eleito, perderia esta condição em razão da validação dos votos do concorrente *sub judice*. Destarte, nesse caso, a eficácia perante a Justiça Eleitoral e outros partidos políticos deve ser adquirida *ex nunc*, a partir da publicação da filiação em outubro, impossibilitando ao filiado descumpridor da sistemática fixada pela Resolução 23117/09 do TSE concorrer ao cargo pretendido, dada a ineficácia de seu pedido de registro de candidatura em relação aos demais envolvidos no processo.

Pensar de maneira distinta seria macular o princípio da isonomia, pois, consoante Gilmar Mendes (op. cit. p. 779): A importância do princípio da igualdade está em que sem a sua observância não haverá possibilidade de estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático. Assim, nessas

6. Art.22. O cancelamento imediato da filiação partidária verifica-se nos casos de:
(&)
Parágrafo único. Havendo coexistência de filiações partidárias, prevalecerá a mais recente, devendo a Justiça Eleitoral determinar o cancelamento das demais.(Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

situações, advogar pela aquisição *ex tunc* da eficácia desprestigiaria aqueles que foram diligentes e se utilizaram do prazo (normalmente mais de trinta dias depois da publicação das listas ordinárias) para inclusão de sua filiação em lista especial.

Aqui, é oportuno que se mencione o enunciado nº 20 da Súmula do TSE:

> A prova de filiação partidária daquele cujo nome não constou da lista de filiados de que trata o art. 19 da Lei nº 9.096/95, pode ser realizada por outros elementos de convicção, salvo quando se tratar de documentos produzidos unilateralmente, destituídos de fé pública.

Essa orientação deve ser aplicada somente quando possível a publicação da filiação através da inclusão em lista especial, pois versa sobre a produção da prova da filiação no requerimento do eleitor para que o partido, depois de inclui-lo (se já não estiver inserido) na sua lista interna, a submeta para processamento, que será processada por ordem do Corregedor Regional Eleitoral.

Por fim, é necessário analisar o conteúdo do art. 17 da Lei 9096/95[7]. A expressão para todos os efeitos, deve ser analisada à luz da Constituição[8]. Logo, a interpretação do dispositivo deve ser influenciada pelos princípios da publicidade e isonomia, porque como as candidaturas somente podem ser apresentadas, no sistema jurídico brasileiro, por meio dos partidos, é fundamental que as decisões tomadas pelas agremiações partidárias sejam pautadas por princípios democráticos. (Gilmar Mendes, op. cit. p. 769).

Então, a referida expressão dever ser entendida como para todos os efeitos entre o filiado e o seu partido, excluindo sua eficácia perante terceiros até que seja publicada no sítio do TSE através de lista oficial. Esse entendimento é que mais se adéqua à democracia, na qual os atos que podem afetar o processo eleitoral devem ser eivados de publicidade. E a publicidade nesse assunto tem forma determinada em lei, qual seja, a supramencionada publicação.

6. CONCLUSÃO

Após todas as considerações feitas, viu-se que os planos do negócio são superconceitos, aplicáveis a todos os ramos do Direito e não somente ao Direito Civil. O ensino deles nas faculdades jurídicas, de maneira estanque, torna escassa sua utilização no campo do direito público, o que enriqueceria e traria maior rigor científico aos debates nesta seara.

Conclui-se que a filiação partidária é um negócio jurídico firmado entre filiado e agremiação, gerando efeitos entre as partes. E que a publicação em lista oficial é fator de eficácia total do negócio, sem a qual não enseja efeitos perante a Justiça Eleitoral e outros terceiros, principalmente partidos políticos.

A teoria é extremamente útil, pois retira a discussão do campo da existência, sobre o qual se apoiam a maioria dos operadores do Direito Eleitoral, mormente os tribunais, talvez amparados no art. 21 da Resolução 21117/09: A prova da filiação partidária, inclusive com vista à candidatura a cargo eletivo, será feita com base na última relação oficial de eleitores recebida e armazenada no sistema de filiação.

---

7. Art. 17. Considera-se deferida, para todos os efeitos, a filiação partidária, com o atendimento das regras estatutárias do partido.

8. Corolário natural da supremacia das normas constitucionais, a interpretação conforme a Constituição indica que todo e qualquer preceito jurídico deve ser interpretado de modo a identificar o sentido compatível com a Constituição, excluindo, em consequência, aquilo que não o seja. (Emerson Garcia, 2008, p. 82).

Ora, o referido dispositivo nos permitiria inferir que a publicação da relação oficial seria pressuposto de existência da filiação, o que, conforme explicou-se no capítulo dois, é uma inverdade. A ficha de filiação e a inserção em lista interna do partido são aptas para confirmar que o ato é existente e válido porquanto presentes todos os elementos e requisitos legais, até prova em contrário. Todavia, os tribunais, ausente a publicação em lista oficial, com receio de que os partidos e os eleitores possam ter forjado uma ficha, passaram a negar a filiação dos aspirantes a cargo eletivo sob o argumento de que documentos produzidos unilateralmente pelo partido não fazem prova da filiação partidária.

O entendimento exposto nesse artigo daria muito mais credibilidade aos julgamentos, pois sairiam do campo da incerteza da ocorrência da filiação, ato *interna corporis* do partido (e, portanto, de difícil controle) para uma análise mais objetiva, haja vista a facilidade de detecção da publicação em lista oficial. E com uma vantagem: a diminuição do risco de decisões contraditórias envolvendo casos parecidos, tão prejudiciais à segurança jurídica e à imagem do Judiciário, principalmente no âmbito da competência eleitoral. Fulcrado no pressuposto de existência, ausente a filiação em lista oficial, um juízo pode deferir um registro de candidatura porquanto provado cabalmente nos autos o vínculo partidário. Outro, de município vizinho, analisando documentos semelhantes, pode indeferir o registro por falta de provas da filiação. Se a análise fosse no terreno da eficácia, o foco do julgado seria na publicação e o resultado uniforme em todo o país: indeferimento por ineficácia parcial, perante a Justiça Eleitoral, da filiação partidária.

Ademais, ainda que parcialmente ineficaz, a falta de publicação não exime o filiado de exercer direitos e obrigações em relação ao partido, como pagar contribuições e votar nas sessões.

Outrossim, relatou-se que o entendimento esposado no enunciado 20 da Súmula do TSE é defensável apenas nas hipóteses de requerimento para inclusão de filiação em lista especial, quando ainda será possível a publicação depois do seu processamento.

Por fim, consignou-se que, em nome dos princípios da isonomia e publicidade, a única forma de preservar a validade do art. 17 da Lei 9096/95 é interpretá-lo conforme a Constituição, visando a restringir a amplitude da expressão para todos os efeitos. Até porque, nem a lei ordinária, muitos menos o estatuto partidário, são fontes do direito aptas para suprimir direitos fundamentais da coletividade, que tem no processo eleitoral o instrumento para emanar o poder que lhe foi concedido pela Carta Magna. ■

O Fragmentado Quadro Partidário Brasileiro: efeitos nos processos reformistas (político-eleitorais)



Arquivo pessoal

Marcio Vieira Santos

Advogado e professor de direito constitucional; direito eleitoral e ciência política. Doutor em direito; Doutor em ciência política e relações internacionais e Mestre em direito público.

Fragmentado Quadro Partidário Brasileiro

O Brasil passou por vários regimes políticos em sua história e, em cada um desses momentos, a configuração partidária foi diferente. No período anterior ao da organização político-partidária estabelecida no artigo 1º, inciso V e no artigo 17, ambos da Constituição da República de 1988, e pelo previsto na Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995 (“lei dos partidos políticos”), pode ser verificada, de maneira concisa e cronológica, a configuração a seguir.

No período imperial a política se organizou em torno de dois partidos: o Partido Conservador, centralizador, e o Partido Liberal, provinciano. A partir de 1891,

com o advento da Velha República, o pluripartidarismo foi estabelecido e houve a regionalização dos partidos políticos, sendo os mais influentes o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro.

Na década de 1920, surgiram agremiações nacionais influenciadas por ideologias advindas do modelo social-democrata russo-europeu, fundamentalmente marcadas pelo ideal marxista-operário do PCB (Partido Comunista Brasileiro) e pela lógica fascista pregada na AIB (Ação Integralista Brasileira).

Com o surgimento do "Estado Novo", em meados da década de 1930, houve algumas reformas político-eleitorais no país, destacadamente a que declarou a extinção dos partidos políticos, levados então à ilegalidade. A ordem democrático-partidária somente foi restabelecida no período populista, com o retorno do pluripartidarismo, cuja polarização se deu pelos partidos de inspiração getulista: PSD (Partido Social Democrático) e PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e os antigetulistas, sendo o principal a UDN (União Democrática Nacional).

Com a instauração do regime militar no país foi baixado o Ato Institucional AI-2, de 27 de outubro de 1965, o qual extinguiu todos os partidos existentes à época e retomou o bipartidarismo por meio da exclusiva autorização de funcionamento partidário da ARENA (Aliança Renovadora Nacional), que era o partido de situação e sustentáculo do regime e do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que concentrava a oposição. Tal condição perdurou por quase quinze anos.

Os traços da atual configuração político-partidária no Brasil surgiu no início da década de 1980, após a edição da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que acabou com o bipartidarismo e reinstaurou o regime pluripartidário, o que foi constitucionalizado, como dito, pelos artigos 1º, inciso V e 17 da CRFB/88, sob o "status" de cânone fundamental, arcabouço do Estado Democrático de Direito.

A partir da abertura política estabelecida no último governo militar - gestão do então Presidente João Figueiredo -, foi autorizada a liberdade de pensamento político-ideológica nacional, considerando, de certo modo, o multiculturalismo inerente ao povo brasileiro. Por consequência, houve a formação de novos partidos políticos, como, por exemplo: o PDS - Partido Democrático Social, advindo da ARENA, cujos herdeiros políticos atuais são o PP (Partido Progressista) e o DEM (Democratas), este oriundo da transformação nominal do PFL ocorrida em março de 2007. Ainda surgiu o PL - Partido Liberal, que foi posterirormente extinto após sua fusão com outra denominação partidária, o PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional, os quais formaram o PR - Partido Republicano, então criado em 19 de dezembro de 2006.

Assim, com o passar dos anos, ocorreram diversas transformações no quadro partidário brasileiro. Diversos partidos políticos foram instituídos com as mais variadas ideologias, entre as quais: a) de esquerda – Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) entre outros; b) de direita – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) advindo do MDB, o Partido da Frente Liberal (PFL) hoje Democratas (DEM), entre outros; c) de centro-direita – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) entre outros; d) de caráter ambientalista – Partido Verde (PV), por exemplo.

Mais recentemente, houve a criação de novos partidos políticos no país, dentre os quais: o Partido Republicano Brasileiro (PRB), criado em 25 de agosto de 2005; o Partido Socialismo e Liberdade (PSol), criado em 15 de setembro de 2005, este basicamente formado por dissidentes do PT; o Partido Social Democrático (PSD), criado em 27 de setembro de 2011; o Partido Pátria Livre (PPL), criado em 04 de outubro de 2011; o Partido Ecológico Nacional (PEN), criado em 19 de junho de 2012; o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), criado em 24 de setembro de 2013; o Solidariedade (SD), registrado na mesma data do PROS; afora os três últimos partidos políticos registrados no TSE (Tribunal

Superior Eleitoral), respectivamente, nos dias 15; 22 e 29 de setembro de 2015: Partido Novo (NOVO); Rede Sustentabilidade (REDE) e o Partido da Mulher Brasileira (PMB).

Hoje existem 35 (trinta e cinco) partidos políticos ativos no Brasil, com 27 (vinte e sete) agremiações partidárias representadas no Congresso Nacional, além de inúmeros outros requerentes ao título de "novos partidos políticos"; o que já ultrapassa o patamar de cinquenta "pretendentes novos partidos", como, por exemplo: o PSPB – Partido dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores da Iniciativa Privada do Brasil, que ingressou com pedido de registro definitivo em 29 de agosto de 2011 junto ao TSE; ou ainda, o PMBR – Partido Militar Brasileiro, que está desde o início da década em curso em processo de formação, ou mesmo o denominado PNC - Partido Nacional Corintiano, entre outros pedidos protocolados no TSE.

Na almejada nova "salada de siglas partidárias" que aguarda regularização do TSE, com as devidas vênias, há algumas legendas enigmáticas, como: o Partido Carismático Social; o Partido do Esporte; o Partido da Reforma Urbana e Agrária do Brasil; o Partido dos Animais; o Partido dos Indígenas; o Partido da Consciência Democrática, como também, o Partido Pirata do Brasil (Piratas), entre outros requerentes.

Considerando os parlamentares que integram as 26 (vinte e seis) agremiações partidárias atuantes na Câmara dos Deputados e 17 (dezessete) no Senado, perfazendo o total dos 27 (vinte e sete) partidos políticos atuantes no Congresso Nacional, aqui utilizando um critério numérico, os partidos políticos podem ser enquadrados na seguinte configuração: pequeno, médio e grande; diante das existentes 513 (quinhentos e treze) cadeiras de deputados federais e 81 (oitenta e uma) de senadores.

Dos 513 deputados federais divididos pelos 26 partidos políticos representados na Câmara dos Deputados, chega-se ao percentual de 19,7 parlamentares, isto é, uma média de 19 deputados federais. Já considerando os 81 senadores e as 17 agremiações (partidos políticos) que atuam no Senado, resta alcançado percentual de 4,7, ou seja, uma média de 5 senadores.

Conforme as médias acima descritas e as respectivas representações partidárias, considera-se, portanto, um partido político grande, aquele que apresenta ao menos 10% (dez por cento) de parlamentares em qualquer uma das Casas do Congresso Nacional. Já partidos políticos médios, diante dos percentuais apurados, são os que dispõem entre 4% (quatro por cento) e 10% (dez por cento) de parlamentares, em qualquer das Casas do Congresso Nacional. E os partidos pequenos são os que apresentam o percentual inferior a 3% (três por cento) de parlamentares integrantes de suas bancadas, qual seja, representantes em qualquer das Casas do Congresso Nacional, seguindo o plotado referencial numérico.

Em meio ao disposto critério e, ainda, considerando que existe um senador sem partido atualmente,[1] os partidos políticos grandes (majoritários) são: PMDB; PT e PSDB. Os partidos médios são: PP; PR; PSD; PSB; DEM; PRB; PDT.[2] Já os partidos pequenos, com a dita sistemática, são: PTB; SD; PTN; PC do B; PSC; PPS; PHS; PSOL; PV; PROS; REDE; PT do B; PEN; PSL; PMB; PTC e PRP.

Na tabela conjunta, a seguir, encontram-se todas as agremiações e suas respectivas dispo-

1. Dados obtidos junto aos sítios eletrônicos do Senado (www.senado.gov.br) e da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br - http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas) e ainda no endereço: www.congressonacional.leg.br/portal/parlamentar em 15 de maio de 2017.

2. O percentual encontrado deste partido político foi de 3,7%, com 19 deputados federais, com valor majorado ao patamar de 4%, enquadrando, assim, a agremiação como um partido médio.

sições percentuais, conforme os critérios anteriormente estabelecidos, configurando o atual quadro partidário brasileiro:

QUADRO PARTIDÁRIO QUANTO AO QUANTITATIVO PARLAMENTAR

Partidos Políticos	Quantitativo/Percentual de Senadores	Quantitativo/Percentual de Deputados Federais
PMDB	22 (27,15%)	64 (12,48%)
PT	09 (11,11%)	58 (11,30%)
PSDB	11 (13,58%)	47 (9,16%)
PP	07 (8,64%)	47 (9,16%)
PR	04 (4,93%)	39 (7,60%)
PSB	07 (8,64%)	37 (7,02%)
PSD	05 (6,17%)	36 (7,01%)
DEM	04 (4,93%)	29 (5,65%)
PRB	01 (1,23%)	23 (4,48%)
PDT	02 (2,46%)	19 (3,7%)
PTB	02 (2,46%)	17 (3,31%)
SD	0	14 (2,72%)
PTN	0	13 (2,53%)
PCdoB	01 (1,23%)	12 (2,33%)
PSC	01 (1,23%)	10 (1,94%)
PPS	01 (1,23%)	09 (1,74%)
PHS	0	07 (1,36%)
PSOL	0	06 (1,16%)
PV	01 (1,23%)	06 (1,16%)
PROS	0	05 (0,97%)
REDE	01 (1,23%)	04 (0,77%)
PTdoB	0	04 (0,77%)
PEN	0	03 (0,58%)
PSL	0	02 (0,38%)
PMB	0	01 (0,19%)
PTC	01 (1,23%)	0
PRP	0	01 (0,19%)

Sabe-se que, a diversidade ideológica partidária é algo inerente ao regime democrático, mas, pelo cenário exposto, e como consequência da própria soberania do voto popular nacional, registra-se, oito agremiações partidárias sequer funcionam no Congresso Nacional, percebe-se que, seja sob o aspecto quantitativo seja pela evidente dispersão de poder, o quadro partidário no país encontra-se altamente fragmentado. E mais, diante das dezenas de pretendentes que buscam “um partido para chamar de seu”, o sistema partidário poderá ficar ainda mais fragmentado.

O aumento, sem precedentes, do número de agremiações partidárias existentes ("multifissão"[3]) cria um ambiente instável que confunde a opinião coletiva acerca de sua utilidade, e gera o descrédito do próprio sistema político-partidário e, diante da ocorrência da desconsideração de seus próprios fins, certas agremiações se tornam disfuncionais.[4]

Fala-se em "hiperpartidarismo", um neologismo criado para simbolizar o estágio alcançado pelo sistema partidário brasileiro. Ultrapassam-se as barreiras do que seria um multipartidarismo, ou uma simples fragmentação partidária. Trata-se de verdadeira pulverização, onde partidos são criados sem possuir programas partidários com ideologias definidas e nem um compromisso com a representação de seus eleitores, os partidos "carecem de substância"[5], melhor, figuram como espécies de "corpos sem alma."[6] Também se fala em subdesenvolvimento partidário, com agremiações frágeis, efêmeras e pouco coesas que não cumprem com suas funções legais, constitucionais e com os apontamentos teóricos expostos que levaram ao seu surgimento, como ressalta Dulci.[7] Ao invés disso, atentam contra a ordem democrática, dificultam a percepção sobre a vontade política do povo.[8]

De tal forma, além do número efetivo de partidos políticos (NEP), utilizado por cientistas políticos a partir dos argumentos de Markku Laakso e Rein Taagepera[9], cujo quantitativo brasileiro é um dos maiores do mundo, um sistema partidário fragmentado está representado pela ausência de fortes e identificadoras ideologias partidárias que possam definir os parâmetros de atuação e os princípios funcionais dos respectivos partidos políticos, bem como por meio dos embates entre os grandes; médios e pequenos partidos, afora as próprias divergências internas entre as lideranças de um mesmo partido, que geram, consequentemente, evidente dispersão de poder.

Tal realidade (alta fragmentação partidária), sem dúvida, gera efeitos, diretos e indiretos, na efetivação de pretendidos processos reformistas legiferantes, notadamente no escopo normativo que mais atinge a classe política, qual seja, o político-eleitoral. Vejamos.

Fragmentação Partidária e efeitos nas reformas (político-eleitorais)

A partir da redemocratização do país e da ampliação dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, centenas de propostas reformistas, muitas de caráter político-eleitoral, passaram a integrar a ordem do dia no país.

Ao menos há duas décadas o Congresso Nacional debate acerca da necessidade de uma am-

3. SARTORI, Giovanni. **Democracia**/ organizadores, Robert Darnton, Olivier. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 177

4. RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos Políticos no Brasil: doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.p. 80

5. DULCI, Otávio Soares. **Reforma Política e Cidadania/** organizadores Maria Victoria Benevides, Fábio Kerche, Paulo Vannuchi. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.p. 300

6. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 126

7. DULCI, Otávio Soares. **Reforma Política e Cidadania**, Op. cit., p.. 301

8. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Op. cit., p. 126.

9. LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein, ***"Effectives " number of parties. A Measure with Application to West Europe**, 1979. In: Comparative political studies, Vol. 12. No. 1, April*, 1979, p. 3/27

pla reforma político-eleitoral, todavia, mesmo com a criação de certas normas – a última reforma foi apresentada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 -, pouco foi concretizado até o momento, inclusive, torna-se cada vez mais difícil a construção de um mínimo consenso ideológico-programático reformista, como percebido, em meio a um Legislativo cada vez mais fragmentado.

Ao examinar os inúmeros debates e propostas em curso no Congresso Nacional, nota-se que, os partidos majoritários (grandes partidos) focam no desfecho de pequenas reformas ou alterações normativas que garantam a continuidade da hegemonia de poder. Por outro lado, os pequenos e médios partidos (minorias partidárias) almejam reformas que, em prol da própria sobrevivência funcional, se esmeram em impedir aprovações de sugestões advindas dos grandes partidos, como estratégia de "empatar o jogo" e, assim, trabalham até mesmo com movimentos de "contrarreformas eleitorais".[10] Outrossim, algumas propostas reformistas político-eleitorais são apresentadas direta e individualmente por deputados federais e senadores e não coadunam com posicionamentos partidários de suas respectivas agremiações, ou mesmo de suas bancadas ou lideranças partidárias, como destaca Tóka Gábor.[11] Ocasiona-se, como supradito, evidente ampliação da dita fragmentação e da dispersão do poder parlamentar-congregacional.

Giovanni Sartori[12] destaca que, os sistemas partidários estão atrelados à história das ideias partidárias e à própria semântica da denominação "partido", ou seja, aquilo que é parte, não retrata uma significação depreciativa. Toda dificuldade em torno dessa afirmação, atesta a evolução democrática das sociedades liberais do Ocidente, e jamais deve identificar similitude com "facção".

Sartori entende que interesses individualizados em meio às manifestações partidárias, retratam sinais de movimentos advindos de "facções" e não caracterizadores de um estereótipo ou mesmo da função precípua inerente a um partido político, pois, os interesses específicos das facções se contrapõem ao bem comum que, é o objetivo final dos partidos.[13] Ora aplicando a teoria de Sartori, toda reforma em exame deve retratar interesses partidários (o fim pelo bem comum), mas jamais buscar

---

10. A expressão utilizada pode denotar dois lados: um o movimento reformista promovido por agrupamento de médios e pequenos partidos políticos no Congresso Nacional, com o objetivo de implementar propostas reformistas político-eleitorais em contraposição aos interesses dos partidos políticos majoritários (grandes partidos políticos). Os partidos políticos menores buscam impedir a prevalência da tramitação ou da aprovação de propostas de reformas de interesse dos grandes partidos políticos, como, por exemplo, o modelo de sistema eleitoral conhecido como "distritão" ou mesmo, do sistema distrital-misto. Por outro giro, uma espécie de "contrarreforma" pode também ser retratada pela imposição de exclusivos interesses reformistas advindos dos grandes partidos políticos, sem a mínima tutela dos interesses das minorias partidárias, considerando serem os grandes partidos os detentores do poder, pois vencedores do último pleito e formadores da maior parte das bancadas (coalizão dos vencedores).

11. TÓKA Gábor. **Expressive versus Instrumental Motivation of Turnout, Partisanship and Political Learning**. In Klingemann, H. - D., The Comparative Study of Electoral Systems, Oxford University Press; 2009, p. 269-288.

12. SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. UNB. 1976;

13. Sobre o ponto, **Fátima Anastasia** destaca Sartori, com o seguinte argumento: "A invenção da representação foi a solução encontrada por Sartori para diminuir concomitantemente os "custos internos" e os "riscos externos" associados ao processo decisório. Os primeiros (custos internos) crescem com o aumento do número de decisores e se referem aos recursos mobilizados para se permitir a participação ampliada dos cidadãos. (...) Os segundos (riscos externos) crescem com a diminuição do número de decisores e são, fundamentalmente, os riscos de tirania, corrupção e incompetência." ANASTASIA, Fátima e NUNES, Felipe, "A Reforma da Representação", in: Reforma Política no Brasil, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 17, com a seguinte referência: SARORI, 1994, capítulo 8: "A teoria da democracia como processo decisório".

interesses individuais de candidatos ou parlamentares ou mesmo vontades reformistas de ajustados grupos políticos dominantes, que, indevidamente, podem forjar verdadeiras "facções", geralmente fora dos lindes ideológicos de suas agremiações, para promover alterações vinculadas aos seus interesses. Se isso ocorrer, seguindo Sartori, provavelmente não ocorrerão processos efetivos de construções normativas.[14]

Seguindo a lógica de Richard S. Katz, as reformas eleitorais são surpreendentemente raras em sistemas políticos estabelecidos, e frequentemente atores políticos dominantes buscam mudar o sistema eleitoral para melhor corresponder a seus interesses.[15] Assim, as regras de um jogo que eles (partidos políticos majoritários) estão ganhando são alteradas, com base nas seguintes motivações: 1. Os vencedores podem acreditar que sua contínua vitória está seriamente ameaçada sob as regras existentes; 2. Os vencedores não estão totalmente no controle da situação, e podem efetuar reformas que sejam impostas; 3. Não há divisão de interesses entre os membros da coalizão vencedora; 4. Aqueles capazes de adotar reformas eleitorais são excessivamente otimistas sobre sua própria perpectiva no novo sistema, ou previsíveis diante de prováveis consequências; 5. As partes podem valorizar mudança em longo prazo no sistema competitivo sobre vantagens eleitorais de curto prazo e; 6. As partes podem estar dispostas a negociar vantagens eleitorais para outros objetivos.

De um lado, os partidos dominantes, "the winners will not change the rules of the game they are winning",[16] e do outro, as pequenas agremiações, vislumbram resultados que não venham macular seus interesses, a saber, respectivamente, a manutenção do poder hegemônico e a própria sobrevivência funcional-partidária, daí reformas contundentes e verdadeiramente efetivas são dificilmente implementadas.[17]

John Stuart Mill aponta os "interesses sinistros dos detentores do poder", como o grande "perigo da legislação de classe; do governo que visa (com sucesso ou não) o benefício imediato da classe dominante, em perpétuo detrimento da massa"[18], o que também justifica a dificuldade na implementação de amplas reformas legiferantes.

Maurice Duverger ressalta,[19] corroborando com o debate, que um sistema partidário altamente fragmentado, como o existente no país, pode gerar interferências negativas na aprovação de processos reformistas normativos.

O alto grau de fragmentação partidária existente no atual quadro político pátrio, destarte, influencia o funcionamento do Parlamento Nacional e gera empeço à efetivação de reformas político-eleito-

14. **Sartori** destaca que na Inglaterra dos séculos XVIII e XIX, o sistema partidário seguiu um modelo ininterrupto e linear convivendo desde cedo com um governo responsável representado pela monarquia constitucional e com os grupos parlamentares que, aos poucos, constituíram-se enquanto partidos no Parlamento. Assim, o monarca tinha que, permanentemente, prestar contas ao parlamento sobre seu governo. Nessas condições surgiram os partidos.

15. KATZ, Richard S. ***Why are there so many (or so few) Electoral Reforms?***, Op. Cit., p. 63 (livre tradução)

16. KATZ, Richard S. Op. Cit., p. 61

17. KATZ, Richard S. Op. Cit., p. 60

18. MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.p. 68

19. DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos**. 1ª. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. Duverger foi o fundador da linha de pensamento político sobre regras de funcionamento dos sistemas partidário-eleitorais como principal elemento definidor dos resultados político-institucionais alcançados.

rais, pois: a) a mútua proteção de interesses por cada partido político, reflete a falta de desfecho na aprovação das inúmeras propostas reformistas apresentadas; b) a multiplicidade propositivo-reformista, onde muitas propostas são encaminhadas individualmente por parlamentares, por vezes, distantes dos interesses de suas própais bancadas, demonstra barreira para aprovações efetivas; c) a fragmentação do sistema político-partidário brasileiro opõe interesses dos grandes partidos "versus" médios e pequenos partidos, portanto, prejudica a própria construção de uma maioria governamental, mesmo diante de um almejado presidencialismo de coalisão, lembrando Fabiano Santos,[20] o que também impede que mudanças avancem; d) a existência de divergências – conflitos de interesses -, entre as lideranças de um mesmo partido político e, inclusive, na formação de coalizões políticas, também prejudica a aprovação de demandas reformistas; e) os partidos vencedores do último pleito e que formam as grandes agremiações partidárias, trabalham para implacar seus interesses reformistas, o que, muitas vezes, interfere contrariamente na tutela dos interesses das minorias partidárias, como assim destaca Richard Katz: "(...) se os partidos no poder podem dar-se uma vantagem, por que não fazê-lo com mais freqüência?"[21] Ademais, em outros casos, reformas político-eleitorais não saem do "papel", pois não há consenso entre os próprios partidos da coalisão vencedora. E mais, mesmo praticada - mas, infelizmente sem muita força nos plenários de votação do Congresso Nacional -, a pressão reformista vinda das ruas (manifestações populares; audiências públicas, accountability, entre outros esforços democráticos participativos), repita-se, atrelada às divergências partidárias entre os partidos grandes; médios e pequenos, também interferem na falta de efetividade de aprovações reformista, culminando, por vezes, com alterações de "conveniência" ou "reformas de perfumaria", isto é, casuísticas ou superficiais que, basicamente, servem como "prestação de contas" à opinião pública (ou publicada).

Considerações finais

Nos últimos anos, uma série de acontecimentos políticos abalaram a confiança da sociedade em relação às instituições políticas. Sucessivos escândalos de corrupção, em todas as esferas do poder, somados a uma sensação de impunidade ainda muito presente, têm gerado reações contraditórias na sociedade civil, às vezes cética diante dos acontecimentos e, em outras oportunidades, ainda esperançosa em relação à construção de um país melhor.

A sociedade civil retomou as manifestações populares, há muito esquecidas, exigindo mudanças de paradigmas sócio-políticos no país. Assim, o discurso relativo à necessidade de implantação de uma ampla e efetiva reforma político-eleitoral ganhou corpo, principalmente após as históricas manifestações populares de junho de 2013. Chamados à responsabilidade, deputados federais, senadores e partidos políticos apressaram-se, então, a discutir e votar diversas propostas de "reformas políticas".

Todavia, diante da alta fragmentação do sistema partidário no país e da falta de convergência

20. SANTOS, Fabiano. **Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003;

21. KATZ, Richard S. ***Why are there so many (or so few) Electoral Reforms?*** Op. Cit., p. 60 e 63;

volitiva externada nas múltiplas propostas apresentadas pelos partidos, poucos resultados sancionatórios de novas normas jurídico-eleitorais foram alcançados. Mesmo com pontuais reformas procedidas, como, a exemplo, a Lei nº 13.165/15, lacunas normativas não foram supridas a contento, nem na legislatura 2011/2014 e nem mesmo na vigente legislatura.

Outrossim, a problemática da multiplicidade de propostas de reformas político-eleitorais no Brasil não avança com resultados de aprovações efetivas, pois, diante da alta fragmentação do sistema partidário – em clara dispersão do poder -, nota-se, o esforço dos partidos majoritários (grandes partidos) em tutelar, tão somente, seus próprios interesses, em detrimentos dos anseios, e das propostas, das minorias partidárias (médios e pequenos partidos).

Não se chega a um acordo sobre pontos fundamentais a serem aprovados nas propostas reformistas entre os grandes partidos políticos e os médios e pequenos, acerca, por exemplo, do procedimento de financiamento das campanhas e sobre um novo sistema de votação para formação e funcionamento do Legislativo (voto de legenda ou em lista fechada; fim das coligações proporcionais; retomada ou não da cláusula de barreira partidária ou mesmo acerca da aprovação de um sistema de votação distrital), entre outros temas, que foram reinseridos na ordem do dia.

Ao contrário, questões político-eleitorais importantes têm sido decididas através da judicialização da política, por meio do STF (Supremo Tribunal Federal), como, também a título exemplificativo, ocorreu com a proibição de realização de doações ocultas combinada com impedimento de doações eleitorais de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais, em prol de um maior controle e combate à corrupção eleitoral[22]. Entretanto, o mesmo STF, como destacou em recente entrevista o Ministro Luís Roberto Barroso, membro da Corte Constitucional, sobre a necessária reformulação do sistema político pátrio: "...a dificuldade para mudanças está no Congresso, mas parte dos danos (...) teve origem no Supremo." Assim, exemplificou o Ministro Barroso, com decisões que, "deveriam constar de qualquer antologia das barbaridades jurídicas brasileiras: o veto do STF à cláusula de barreira de partidos sem representação no Congresso, que avalia ter o mesmo quilate da manutenção do monopólio estatal dos Correios na era da internet."[23]

A alta fragmentação partidária limita a representação democrática ao limitar a capacidade de agregação de interesses e de ideologias partidárias e de lideranças políticas, bem como dificulta a formação de coalizões governamentais. Hoje, como plotado no quadro apresentado, por exemplo, os três maiores partidos da Câmara dos Deputados não somam um terço do total de deputados.

De outro lado, se verifica que, a alta fragmentação do sistema partidário no país combinada com a falta de convergência ideológico-volitiva das múltiplas propostas apresentadas pelos partidos políticos e tantas outras individualmente dispostas por parlamentares, senão impulsionadas por forças externas vindas do governo ou da sociedade – mensagens do governo; manifestações populares ou projetos de lei de iniciativas populares -, geram poucos resultados sancionatórios de novas normas político-eleitorais.

Assim, diante do apontado elevado grau de fragmentação, que pode retratar uma espécie de "multifissão" partidária, ora lembrando Sartori,[24] cria-se um ambiente funcional instável e com descrédi-

22. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5394/2015
23. CASADO, José, "**Da cadeira do Supremo**", jornal O Globo, edição de 13/05/17, p. 13;
24. SARTORI, Giovanni. **Democracia**, 2001. Op. cit. p. 177 e **Partidos e Sistemas Partidários,** 1976; Op. cit.

to do próprio sistema partidário - forma de degeneração partidária que se aproxima da ideia de facção -, que expõe o eleitor como refém de um regime disfuncional, onde, por vezes, indevidamente, apenas prevalecem projetos de poder.

Enquanto os partidos políticos majoritários apresentam propostas reformistas sem expressivas alterações estruturais no sistema político-eleitoral ou, se assim o fazem, buscam o fortalecimento de suas bases estruturais, os médios e pequenos partidos (minorias) lutam por ampliações de suas bancadas ou pela própria sobrevivência funcional. E, de fato, os parlamentares sabem desses problemas e têm se empenhado em reduzir a fragmentação partidária há algum tempo. Prova disso, houve a tentativa de introduzir a cláusula de barreira em 1995, pela Lei nº 9096/95, como dito, o que foi declarado inconstitucional pelo STF.

O problema apontado da alta fragmentação partidária, não está apenas representado pelo quantitativo partidário existente (35 partidos políticos), afora os pretendentes ao título de "novos partidos" - mais de 50 requerentes -, que fragmentará ainda mais o sistema e ocasionará mais dificuldade de diálogo político, mas, gize-se, está na dispersão do poder resolutivo-funcional existente entre as agremiações partidárias, o que gera tanto deficiência representativa popular quanto efeitos impeditivos à aprovação de reformas normativas pretendidas, notadamente as de cunho político-eleitorais.

Se tal realidade progressiva de fragmentação partidária - e dispersão do poder -, continuar, no pleito vindouro dificilmente um partido político atingirá mais de 10% das cadeiras no Senado e quiçá na Câmara dos Deputados, e a plotada "multifissão" partidária, muito provavelmente, se agravará.

Como atestado no disposto quadro partidário brasileiro, na representação senatorial, os três maiores partidos políticos (PMDB; PSDB e PT) apresentam, respectivamente, 25,92%; 14,81% e 12,34% de cadeiras, ou seja, o total de 53,07% de senadores. Já na Câmara dos Deputados, os mesmos grandes partidos citados, dispõem: PMDB com 12,86%; PSDB com 9,16% e o PT com 11,30%, perfazendo 33,32% de ocupação de cadeiras de deputados federais. Há evidente concentração de poder em apenas três agremiações político-partidárias (lembrando novamente Katz: as vencedoras do pleito...), que além de apresentarem conhecida oposição política entre si, ainda se mostram envoltas por inúmeras divergências internas em suas bancadas, em suas coalizões e, mesmo, entre suas lideranças.

Já entre os partidos políticos médios e pequenos, apenas 14 estão representados no Senado e 23 na Câmara dos Deputados, para dividirem, respectivamente, de forma fragmentada e dispersa, 46,93% do restante das cadeiras senatoriais e 66,68% dos acentos de deputados federais.

Vale, por fim, lembrar Richard Katz no seguinte: a explicação da realização de reformas político-eleitorais envolve três questões inter-relacionadas. Primeiro: por que as reformas acontecem? Especialmente tendo em conta o pressuposto de que as partes não querem mudar as regras de um jogo que eles estão ganhando. Em segundo lugar: quando eles ocorrem? Em terceiro lugar: qual a forma que eles tomam, quais aspectos do sistema eleitoral são reformados, e em qual direção?[25]

Portanto, no fragmentado sistema partidário brasileiro, os conflitos de interesses entre partidos políticos majoritários e as minorias partidárias; o jogo de vetos entre os grandes e os pequenos partidos políticos e, ainda, a luta pela própria sobrevivência funcional partidária é que acabam norteando os processos reformistas em curso, cujas mudanças implementadas, ora novamente parafraseando Katz,

25. KATZ, Richard S. ***Why are there so many (or so few) Electoral Reforms?*** Op. Cit., p. 73;

nem sempre geram grandes e, muitas vezes, nem mesmo permitem pequenas reformas.[26]

Evidenciada a alta fragmentação partidária brasileira e o fato de que se encontram pautados na ordem do dia, e aqui se sugere adoção, a recriação de uma mínima e razoável cláusula de barreira que diminua a dispersão partidária no Congresso Nacional, bem como o fim, ou o estabelecimento de restrições objetivas, das coligações proporcionais, como propostas fortes e oportunas, tais medidas, provavelmente, serão minimizadoras dos efeitos gerados pela apontada alta fragmentação quanto ao empeço na aprovação de processos reformistas em curso, notadamente, quanto ao escopo normativo político-eleitoral. ■

26. KATZ, Richard S. Op. cit. p. 58.

Cidadania *em* Pauta



Por: Elaine Machado e Rita Carvalho

Com o objetivo de despertar a cidadania, mobilizar, capacitar e conscientizar nossos estudantes do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, das escolas da rede pública do Rio de janeiro, o PROGRAMA ELEITOR DO FUTURO este ano preparou um cronograma de atividades simulando uma eleição dentro destas escolas. Um dos grandes desafios do Programa consiste em fazer a inclusão social e política dos estudantes, de forma que eles tenham uma participação política consciente, livre e democrática.

Assim, por meio de palestras e distribuição de cartilhas educativas, a equipe da Escola Judiciária Eleitoral promoverá, através de palestras, a disseminação de informações acerca do processo democrático brasileiro, enfatizando o papel da Justiça Eleitoral e a responsabilidade da sociedade em exercer a cidadania de forma consciente.

As escolas participantes, incluíram em seu projeto pedagógico, utilizando as diversas disciplinas escolares e professores, atividades envolvendo pesquisas e leitura de textos, confecção de cartazes e faixas, comícios, passeatas, produção de músicas, rimas, slogans, elaboração de propostas e debates acerca de temas de políticas públicas e da formação de partidos

políticos (partidos de direitos) pelos estudantes, são discutidas proposições de grande alarido social.

Os partidos de Direitos selecionados para este programa foram:

Partido	Sigla	Nº do Partido	Exemplos de Temas
Partido Vida e Saúde	P.V.S	80	Drogas na Adolescência
Partido Liberdade, Respeito e Dignidade	P.L.R.D	81	Sexo na Adolescência e Exploração sexual infantil
Partido Esporte, Lazer e Integração da Comunidade Escolar	P.E.L.I.C.E	82	A importância do Esporte como fator de Inclusão Social
Partido Segurança Pública e Combate à Violência	P.S.P.C.V.	83	Violência doméstica
Partido Educação, Profissionalização e Cultura	P.E.P.C.	84	Trabalho Infantil

Ressalta-se que o desenvolvimento do Programa, no tocante principalmente à campanha eleitoral e ao voto, guarda grande semelhança com o pleito oficial. Em outras palavras, os alunos se organizam em grupos, defendem suas propostas e desenvolvem uma política saudável e ética.

No decorrer da execução do Programa, a Escola Judiciária Eleitoral fornecerá material publicitário do Programa, a fim de auxiliar as escolas na implementação do mesmo.

Atestando a similaridade com o pleito oficial, os alunos selecionados pelas escolas participantes recebem título fictício de “Eleitor do Futuro” e, em dia previamente determinado, ocorrerá a eleição parametrizada com o uso da urna eletrônica. Alguns alunos recebem, ainda, treinamento para atuar como mesários.

Os alunos, após serem apresentados a temas que foram amplamente defendidos e discutidos por eles, dentro e fora da sala de aula, votam no partido que abordou o tema prioritário à sua escola e/ou comunidade.

Após a divulgação do resultado, os partidos vencedores serão convidados à cerimônia de diplomação, logo após a proclamação dos resultados.

Na vigência do PROGRAMA ELEITOR DO FUTURO, podem ser realizados concursos de redação, frases, poesia etc, cujos parâmetros são estabelecidos pela Direção da Escola Judiciária Eleitoral.

Ao término, as escolas e as Secretarias de Educação serão instadas a avaliar o resultado do projeto e, se for o caso, manifestar propostas de melhoria, visando o aprimoramento contínuo dos trabalhos.

No ano de 2017, na Capital, participarão escolas municipais das 2ª e 7ª Coordenadorias Regionais de Educação, totalizando cerca de 6.000 alunos.

No interior, graças à atuação voluntária das Zonas Eleitorais do Programa Eleitor do Futuro, o projeto será realizado nos municípios de Santa Maria Madalena, Natividade, Miguel Pereira, Itaperuna, Iguaba Grande, Petrópolis e Macaé. No total, espera-se contemplar 7.200 estudantes em todo o Estado do Rio de Janeiro.

São parceiras neste projeto as seguintes escolas:

Capital: 2ª e 7ª Coordenadorias Regionais de Educação

Bairro	Instituição de Ensino
Taquara	E.M. Barão da Taquara
Tijuca	E.M. Barão de Itacurussá
Vila Valqueire	E.M. Candido Campos
Copacabana	E.M. Dr. Cócio Barcellos
Pechincha	E.M. Gal João Mendonça Lima
Tijuca	E.M. General Euclydes de Figueiredo
Jacarepaguá	E.M. Gov. Carlos Lacerda - TU
Tijuca	E.M. Laudímia Trotta
Ipanema	E.M. Marília de Dirceu
Freguesia	E.M. Menezes Cortes
Tanque	E.M. Noel Nutels
Tanque	E.M. Pio X
Taquara	E.M. Profª Felicidade de Moura Castro - TU
Leme	E.M. São Tomás de Aquino
Tijuca	Ginásio Carioca Orsina da Fonseca

No interior:

Município	Instituição de Ensino
Santa Maria Madalena	CIEP Brizolão 273 Graciano Cariello Filho
Santa Maria Madalena	Escola municipalizada Corrégio de Castro
Santa Maria Madalena	Escola Municipalizada Hélio de Souza Martins
Santa Maria Madalena	Escola municipalizada Santo Antônio do Imbé
Natividade	CE Flávio Ribeiro de Rezende
Paty do Alferes	DEDICA Centro Educacional
São José de Ubá	EE Maria Leny Vieira Ferreira da Silva
Iguaba Grande	Instituto Genária Viana
Petrópolis	C.E. Cardoso Fontes
Macaé	CIEP 455 Municipalizado Maringá
Macaé	Colégio M. Profª Maria Isabel Damasceno Simão
Macaé	E. E. Municipalizada Leonel de Moura Brizola
Macaé	E. E. Municipalizada Polivalente Anízio Teixeira

Para realização do projeto, a Escola Judiciária Eleitoral promove treinamentos e encontros com servidores, diretores, coordenadores e professores das escolas. Nos dias 09 e 11 de maio de 2017, no Auditório da Escola Judiciária Eleitoral (EJE-RJ) reuniu-se com diretores, professores e coordenadores pedagógicos das escolas municipais da Capital que participarão do programa “Eleitor do Futuro”. O tema do encontro foi a preparação da eleição simulada que acontecerá nos colégios em outubro.



ASCOM TRE-RJ

no Auditório da EJE-RJ



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.**

Envie seu artigo para o

e-mail: eje@tre-rj.jus.br*

*Prazo de submissão para o próximo número: 30/06/2017

PARTICIPE E PROMOVA

TRE
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

Programa TRE vai à Escola