JUSTIÇA ELEITORAL EM DEBATE

Rio de Janeiro, edição 7 - ano 3 - novembro de 2012 a janeiro de 2013

ELEIÇÕES 2012

Ordem e progressos na fiscalização

Tolerância zero do TRE-RJ contra boca de urna usa poder de intimidação do Estado para avançar na segurança da eleição

ENTREVISTAS

Coordenador da propaganda eleitoral na capital, Juiz Luiz Fernando Pinto

e presidente do TCM-RJ, conselheiro Thiers Montebello

ARTIGOS

A gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral
por Marcus Vinícius

Vacância nos executivos estaduais e municipais
por Tiago Cedraz

O estrangeiro, o inimigo e o Direito Penal
por André Fontes

Conselho Editorial

Ana Tereza Basílio
Diretora da Escola Judiciária Eleitoral
Juiz Antonio Augusto de Toledo Gaspar
Corregedor Regional Eleitoral
Desembargador federal Sergio Schwaitzer
Membro Titular
Juiz Luiz Roberto Ayoub
Membro Titular
Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos
Membro Substituto
Desembargador federal Abel Fernandes Gomes
Membro Substituto
Juiz Gilberto Clóvis Farias Matos
Membro Substituto
Juiz Carlos Eduardo Carvalho de Figueiredo
Membro Substituto

Expediente

PRESIDENTE
Desembargador Luiz Zveiter

VICE-PRESIDENTE
Desembargadora Letícia de Faria Sardas

CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL
Juiz Antonio Augusto de Toledo Gaspar

MEMBROS
Desembargador federal Sergio Schwaitzer
Juiz Luiz Roberto Ayoub
Jurista Leonardo Pietro Antonelli

SUBSTITUTOS
Desembargador Carlos Santos de Oliveira
Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos
Desembargador federal Abel Fernandes Gomes
Juiz Carlos Eduardo Carvalho de Figueiredo
Juiz Gilberto Clóvis Farias Matos
Jurista Marcus Henrique Niebus Steele

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL
Titular: Mauricio da Rocha Ribeiro
Substituto: Paulo Roberto Berenger Alves Carneiro

DIRETORIA-GERAL
Regina Célia Muniz da Silva Hickman Domenici

COMUNICAÇÃO SOCIAL
Jornalista-responsável: Ana Paula Pontes (MTb-RJ 24205)
Reportagem, fotografia e diagramação: Célia Barros, Juliana Henning, Leandro Lamarão, Luciana Batista, Maurício Duarte, Nanderson Pantoja e Vivian Reis
Estagiária: Bruna Garcez

APRESENTAÇÃO

Nesta sétima edição, a revista Justiça Eleitoral em Debate noticia o resultado das iniciativas do TRE-RJ no combate à boca de urna nas Eleições Municipais de 2012, que contou com o apoio das Forças Armadas e de uma sofisticada estratégia de segurança, à qual também se articulava o disque-denúncia eleitoral e da Polícia Civil, bem como o da Polícia Militar, através do telefone 190. Foi assegurada, portanto, a participação dos eleitores de todo o Estado na fiscalização da regularidade do pleito eleitoral, sob a coordenação do Centro de Comando e Controle das Eleições 2012, centro de inteligência criado pelo TRE-RJ para essa finalidade.

Contamos, ainda, com a esclarecedora entrevista do juiz Luiz Fernando Pinto, coordenador da propaganda eleitoral na Capital, que salientou a importância do caráter pedagógico da fiscalização, ressaltando, inclusive, a colaboração da imprensa, bem como das atividades da Justiça Eleitoral, sem olvidar, porém, da necessidade de uma repressão rigorosa, em caso de reiterada desobediência à legislação. Da mesma forma, o presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Thiers Montebello, em profícua entrevista sobre prestação de contas eleitorais, revela, como vantagem trazida pelo financiamento público de campanha, a possibilidade de um controle mais abrangente, devido ao seu caráter compulsório, prevendo a possibilidade de controle dos gastos partidários pela própria sociedade.

Esta nova edição traz, ainda, excelentes artigos, como o do advogado e professor Marcus Vinícius Coelho, o qual, em acurada reflexão sobre o acréscimo do inciso XVI ao art. 22 da LC 64/90, traça um paralelo entre a gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral e a relevância jurídica do ilícito, resultando, como corolário, em uma aproximação dos diversos tipos de corrupção eleitoral. Ademais, no que se refere ao tema da vacância nos poderes executivos estaduais e municipais, o também advogado Thiago Cedraz, discorre acerca da possibilidade de aplicação do Princípio da Autonomia ou da Simetria, consoante análise de entendimentos do Supremo Tribunal Federal e da jurisprudência prevalecente.

Por fim, e encerrando esta sétima edição, o desembargador federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, professor e doutor André Fontes, expôs, no artigo "O estrangeiro, o inimigo e o Direito Penal", com profundidade, sobre o Direito Penal como instrumento de conciliação dos interesses e a questão da integração do estrangeiro, no contexto da globalização e da expansão multiculturalista, chamando a atenção para a problemática envolvendo o Direito Penal do Inimigo, diante de acontecimentos históricos de alta repercussão mundial, a exemplo do atentado de 11 de setembro de 2001, na cidade de Nova Iorque.

Ana Tereza Basílio

Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-RJ

SUMÁRIO

NOTÍCIAS

4 - Ordem e progressos na fiscalização

9 - Diplomação na Capital destaca maturidade do eleitor carioca

NOTAS

10 - Desembargadora Letícia Sardas é eleita presidente do TRE-RJ

10 - Hora de trocar experiências e de se reinventar

11 - TRE-RJ aprova realinhamento de seu Plano Estratégico

11 - Balanço do TRE Vai à Escola e Eleitor do Futuro, em 2012

ENTREVISTAS

12 - "O juiz da fiscalização deve atuar também preventivamente", com o juiz Luiz Fernando Pinto

18 - "O financiamento público de campanha traz como vantagem a possibilidade de um controle totalmente abrangente", com o presidente do Tribunal de Contas do Município, conselheiro Thiers Vianna Montebello

ARTIGOS

21 - A gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral
Por Marcus Vinícius Coêlho

26 - Vacância nos executivos estaduais e municipais
Por Tiago Cedraz

30 - O estrangeiro, o inimigo e o Direito Penal
Por André R. C. Fontes

Ordem e progressos na fiscalização

Tolerância zero do TRE-RJ contra boca de urna usa poder de intimidação do Estado para avançar na segurança da eleição

Ainda perplexo, um cabisbaixo militante preso na cidade do Rio de Janeiro mal conteve o desabafo. “Achava que nada iria acontecer, como em todos os anos”, disse. Ele acabara de aceitar a transação penal que transformou sua punição em distribuição de cestas básicas. Acostumados à forma flácida com que a boca de urna é usualmente reprimida no Brasil, esse militante e outras 757 pessoas, inclusive seis vereadores, saíram às ruas no dia 7 de outubro de 2012 para coagir, flertar ou mesmo corromper eleitores. Não esperavam que a promessa de que o Rio de Janeiro adotaria uma política de tolerância zero com os crimes eleitorais fosse além da retórica.





Acima, o presidente do TRE-RJ, des. Luiz Zveiter, anuncia o balanço do combate à boca de urna. À dir. a sala do Centro de Comando e Controle, que o presidente do TRE-RJ chamou de “ cérebro das eleições”

“Todo o Estado está monitorado. Os maus políticos que apostarem nas irregularidades vão ter uma triste surpresa”, fora o alerta feito às vésperas da votação do primeiro turno pelo presidente do TRE-RJ, desembargador Luiz Zveiter. Preocupado com os abusos e o gasto escandaloso que envolve o crime de boca de urna, o presidente reiterou o rigor no segundo turno, realizado no dia 28, em sete municípios do interior: Belford Roxo, Duque de Caxias, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, São Gonçalo e Valença. Outros 158 desavisados acabaram detidos.

Mais do que uma lição de moral naqueles que se habituaram a desdenhar da legislação, o rigor no combate aos crimes eleitorais pode ter turbinado um processo de retomada da confiança na autoridade policial e na ordem pública, iniciado com a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), em 2009. É o que pensa o presidente do TRE-RJ, desembargador Luiz Zveiter. “O recado que demos nesta eleição é o de que inexiste lugar onde a Justiça Eleitoral não possa entrar ou agir”, diz, ecoando o anseio histórico da população fluminense, de que o Estado se faça universalmente presente.

Quando anunciou a política de tolerância zero, o desembargador Zveiter já mobilizara um aparato de segurança significativo. Somente o efetivo de policiais militares reuniu 30.400 homens. Policiais civis foram 7.731. Dois mil bombeiros auxiliaram a PM na vigilância dos locais de votação, enquanto outros 4 mil permaneceram de prontidão nos quartéis da corporação. O Exército destacou 5.214 homens, que atuaram nas comunidades da Zona Oeste do Rio e nos municípios de Itaboraí, Magé, Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras. A Marinha manteve 2 mil fuzileiros no Complexo da Maré e em Cabo Frio e São Gonçalo. Coube à Polícia Rodoviária Federal o combate ao transporte ilegal de eleitores.





Acima, o presidente do TRE-RJ, des. Luiz Zveiter, dirige-se aos delegados da polícia Civil. Ao lado dele, a chefe de Polícia Civil, delegada Marta Rocha e a vice-presidente do TRE-RJ, des. Letícia Sardas. À esq., a reunião do TRE-RJ com oficiais da Polícia Militar

Para planejar a segurança e coordenar todo esse aparato, o TRE-RJ estruturou um centro de inteligência, batizado de Centro de Comando e Controle das Eleições 2012. Articulado ao Disque-Denúncia Eleitoral, ao Disque-Denúncia da Polícia Civil e ao telefone 190 da Polícia Militar, o Centro de Controle e Comando filtrava as informações e separava os delitos segundo o potencial ofensivo. Crimes eleitorais mais graves, como a compra de votos, receberam prioridade. Integraram o Centro de Comando e Controle representantes da Marinha, do Exército, da Secretaria de Estado de Segurança Pública e das polícias Federal, Civil, Militar e Rodoviária Federal.

A sofisticada engrenagem de segurança que funcionou nas Eleições 2012 começou a ser gestada no ano anterior, quando o Tribunal inovou ao constituir a Comissão Permanente da Fiscalização da Propaganda Eleitoral, a primeira do tipo no país. Associado a isso, houve o lançamento do projeto social TRE Cidadão, na comunidade do Batan, no bairro de Realengo, Zona Oeste do Rio, que incluía a prestação de serviços e o cadastramento biométrico nos ônibus da Justiça Eleitoral Itinerante. O projeto assistiu eleitores das comunidades onde foram instaladas as UPPs, uma experiência que veio consolidar a convicção de que a ação estatal deveria ser ostensiva, marcando a presença da ordem.

O Disque-Denúncia eleitoral obteve apoio da população e tornou-se um instrumento fundamental para o sucesso da fiscalização



Em maio de 2012, o Tribunal disponibilizou telefones para que os eleitores de todo o Estado denunciassem as irregularidades na campanha. O Disque-Denúncia Eleitoral recebia inclusive ligações a cobrar. As denúncias poderiam ser feitas ainda pela internet, no sítio do Tribunal (www.tre-rj.jus.br). Junto com o serviço, o presidente do TRE-RJ lançaria também um apelo. “O cidadão tem que participar da fiscalização”, diria o desembargador Zveiter. A resposta foi positiva. Somente durante a votação do primeiro turno, no dia 7, o Centro de Controle e Comando das Eleições processou 1.358 denúncias.

Nos sete municípios em que houve segundo turno, no dia 28, foram 627 denúncias, que devem

ser somadas às 23.445 computadas entre maio e final de outubro. Essas denúncias acionaram os fiscais que atuaram em operações em todo o Estado, inclusive em locais ainda sob o domínio de grupos paramilitares. Nos momentos de pico, o serviço do Disque Denúncia Eleitoral chegou a receber 400 denúncias por dia. “O comportamento do povo fluminense mostrou que ele conhece bem o seu papel e respeita o valor do voto”, elogiou o presidente do TRE-RJ.

Na capital, o responsável pela fiscalização da propaganda eleitoral foi o juiz da 23ª Zona Eleitoral, Luiz Fernando Pinto. Quando presidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no biênio 2009-2010, o desembargador Luiz Zveiter designara o juiz Luiz Fernando Pinto para compor sua equipe de trabalho. Coube ao juiz tratar de precatórios, um tema espinhoso, que ele soube administrar com desenvoltura. Nascia ali uma relação de confiança que levou o desembargador Zveiter a nomeá-lo para coordenar a fiscalização permanente da propaganda na Capital, em 2011.

“O doutor Luiz Fernando é um juiz com perfil atuante. Isso é fundamental, pois a fiscalização é o coração da eleição”, elogia Alexandre de Azevedo Soares, chefe da 23ª ZE e braço direito do coordenador da fiscalização da propaganda eleitoral na Capital. Para enfrentar as agruras de uma campanha eleitoral competitiva como a da Capital, o juiz contou com uma equipe de 63 fiscais para fazer a ronda da cidade, entre policiais militares, bombeiros e agentes penitenciários.

Desde 2012, quando foi nomeado para a fiscalização permanente da propaganda, o juiz Luiz Fernando Pinto buscou abrir diálogo com os partidos políticos. “Entendo que a prevenção deva estar em primeiro lugar, a fiscalização deve ter um caráter pedagógico”, explica o juiz. “Mas depois, se o desrespeito à legislação permanecer, a repressão deve ser rigorosa”, ressalva. Conciliador, mas firme, o juiz entende que, por princípio, a população deve ser esclarecida sobre o trabalho do TRE-RJ, como demonstrou no episódio do fechamento de um centro social em São Gonçalo.



O Juiz Luiz Fernando Pinto coordenou a fiscalização permanente na capital

Mantido por um político da região, o centro social prestava também serviços de saúde. Diante da ação dos fiscais, que lacravam o lugar, os beneficiários do assistencialismo do político foram procurar o juiz. “No posto de saúde, não há sequer médico ou remédio”, queixaram-se. Pacientemente, o juiz Luiz Fernando Pinto ouviu as reclamações. “Isso acontece porque o remédio e o médico são desviados para centros sociais como esse”, explicou o magistrado. “Aqui, vocês são chantageados por um político que privatiza o serviço público. No posto de saúde, você é cidadão. É lá que vocês têm que reclamar e lutar para serem atendidos com dignidade”, ensinou.

A presença das Forças Armadas no Rio

No tabuleiro da segurança arquitetado pelo presidente do TRE-RJ, desembargador Luiz Zveiter, a presença ostensiva das Forças Armadas representava uma peça fundamental, pelo poder dissuasório sobre os criminosos. Já em 2008, o Tribunal havia montado a Operação Guanabara, quando os militares foram mobilizados para desencorajar a coação de eleitores e candidatos por grupos paramilitares em comunidades cariocas. Neste ano, o papel reservado ao Exército e à Marinha foi ampliado. A convite do desembargador Zveiter, o almirante Paulo Zuccaro, da Marinha e o general Geraldo Mioto, chefe de Divisão do Exército, compuseram o núcleo de tomada de decisões do Centro de Comando e Controle das Eleições.

Na tarde de 1º de outubro, primeiro dia de atuação das tropas federais, o presidente do TRE-RJ acompanhou a chegada das tropas da Marinha à Favela do Fogo Cruzado, no Complexo da Maré, Zona Norte do Rio. No mesmo dia, pela manhã, o desembargador Zveiter já havia participado da liberação das tropas do Exército, que seguiram para as comunidades do Muquiço e Gardênia Azul, na Zona Oeste. No total, integraram essas operações mais de 3 mil militares e cerca de 100 fiscais do TRE-RJ. Em cada localidade, foram necessários pelo menos dois caminhões para retirar as placas, faixas e galhardetes afixados em desacordo com a legislação eleitoral.



O almirante Paulo Zuccaro, coronel Erir Ribeiro Costa Filho, a delegada Marta Rocha, o general José Alberto da Costa Abreu, o delegado Valmir Lemos e o inspetor Antônio Vital de Moraes Junior recebem a medalha do mérito eleitoral

“O Rio de Janeiro viveu um momento ímpar com o trabalho conjunto e solidário das tropas federais com as polícias Militar, Civil, Federal e Rodoviária Federal”, orgulha-se o desembargador Zveiter. Ele liderou a cúpula do centro de inteligência, composta também pelo comandante-geral da Polícia Militar, coronel Erir Ribeiro Costa Filho, a chefe de Polícia Civil, delegada Marta Rocha, o almirante Paulo Zuccaro, o general Francisco Carlos Modesto, o general Geraldo Mioto, o general José Alberto da Costa Abreu, o superintendente da Polícia Rodoviária Federal, inspetor Antônio Vital de Moraes Junior, e o superintendente regional da Polícia Federal, delegado Valmir Lemos.

Em reconhecimento ao espírito público demonstrado nas eleições, toda a cúpula do Centro de Comando e Controle das Eleições 2012 foi condecorada com a Medalha do Mérito Eleitoral, em solenidade realizada no dia 20 de dezembro. Por motivo de força maior, o chefe do Estado-Maior do Comando Militar Leste, general Geraldo Mioto, recebeu a comenda dois dias antes, na sessão plenária do dia 18 de dezembro. A homenagem contemplou também a presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministra Cármem Lúcia Antunes Rocha, que não pôde comparecer à cerimônia.

Destino nobre para o lixo

Os fiscais do TRE-RJ apreenderam 33.533 quilos de propaganda irregular apenas na Capital. Antes, as peças seriam descartadas como lixo comum. Desde ju¬lho, porém, um convênio firmado com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ) doou parte das apreensões para a Associação Beneficente dos Amigos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Abaterj). Responsável pelo projeto de reciclagem do TJERJ, a Aba¬terj passou a promover também o descarte sustentável do lixo de campanha. “Como esse material é confeccionado a partir de plástico, papelão, ou papel, nós vendemos para uma empresa de reciclagem e revertemos a receita para nossas ações”, ex¬plica o diretor da Abaterj, José Ricardo do Couto Silva.



O presidente do TRE-RJ, des. Luiz Zveiter, ao lado do diretor-geral da Abaterj, José Ricardo do Couto Silva, e da secretária de Administração, Helga Pittman, entrega a cesta à copeira Arari Miranda

Entretanto, nem tudo pode ser reciclado, pois a tinta utilizada na elaboração de galhardetes e placas é altamente tóxica. Com esse material, porém, é possível fabricar bobinas, papel higiênico, guar¬danapos e até telhas. A verba arrecadada auxilia na manutenção de projetos como “Jovens Mensageiros” e “Começar de Novo”, destinados a jovens em situação de risco social. Também é utilizada na compra de cestas básicas e kits escolares para funcionários terceirizados dos tribunais, além de custear cursos profissionalizantes, voltados para a capacitação dos assistidos pelos projetos sociais do TJERJ.

Reforço na ceia de Natal

Uma das contrapartidas do convênio com a Abaterj foi a doação pelo TRE-RJ de 204 cestas natalinas a servidores terceirizados, com remuneração até R$ 1.265,28. Na solenidade simbólica, realizada no dia 20 de dezembro, o desembargador Luiz Zveiter e o diretor-geral da Abaterj, José Ricardo do Couto Silva entregaram uma das cestas à copeira Arari Almeida de Miranda. Em janeiro, foram doados também kits escolares para crianças na faixa etária entre 6 e 12 anos, filhos dos terceirizados do tribunal.

O TRE-RJ destinou também aos terceirizados as 990 cestas básicas que haviam sido apreendidas pelos fiscais da propaganda durante a campanha eleitoral no município de Silva Jardim. Hoje, 14 categorias de servidores terceirizados trabalham no tribunal, como mensageiros, copeiros, garçons, ascensoristas, carregadores, operadores de copiadora, almoxarife , eletricista, assistente de manutenção e técnico de suporte remoto em Tecnologia da Informação.

Apoio popular

O grande volume de denúncias registrado pelo TRE-RJ em todo o Estado serve de termômetro para medir a temperatura da eleição, mas também o nível da participação popular, como observa a responsável por coordenar as ações de fiscalização na Capital, a tenente da PM Aline Malta. Antes mesmo do período liberado para propaganda nas ruas, a partir de seis de julho, a tenente lembra ter sido surpreendida por uma faixa colocada no bairro de Anchieta, Zona Norte da Capital. “Propaganda política aqui não! Todos nós somos esclarecidos”, dizia o artefato. Malta e o sargento da PM Antonio José Arioza auxiliaram diretamente o coordenador da fiscalização na Capital, juiz Luiz Fernando Pinto.

Experiente, Arioza já atuara como fiscal em 2010 na Capital. Para ele, a quantidade de propaganda irregular em 2012 foi menor que nas eleições anteriores, fato que ele atribui ao crescente rigor na atuação firme dos fiscais nos últimos pleitos. “Fizemos uma operação .



A tenente Aline Malta e o tenente Antonio Arioza

Diplomação na Capital destaca maturidade do eleitor carioca



Primeiro a ser diplomado, o prefeito Eduardo Paes ao lado do vice, Adilson Pires, e outros eleitos, na cerimônia realizada na Câmara Municipal

Abaixo, o juiz Murilo Kieling preside a cerimônia de diplomação dos eleitos



De 13 a 19 de dezembro último, foram diplomados prefeitos, vice-prefeitos e vereadores eleitos em outubro nos 92 municípios fluminenses. Na Capital, a diplomação ocorreu no dia 14, no Plenário da Câmara Municipal, em cerimônia presidida pelo juiz da 205ª Zona Eleitoral, Murilo Kieling. Em pronunciamento, após diplomar o prefeito, o vice, os 51 vereadores eleitos e 18 suplentes, o magistrado destacou que, sob a condução firme do presidente do TRE-RJ, desembargador Luiz Zveiter, as Eleições 2012 foram marcadas por uma disputa igualitária e transparente. “O que afasta qualquer questionamento sobre a legitimidade dos mandatos obtidos nas urnas”, salientou.

“Estamos no parlamento, a Casa da palavra, do debate, do diálogo. Os diplomas hoje entregues sintetizam a vontade do povo, que escolheu os parlamentares que vão reger a política do município no momento mais relevante da cidade”, enfatizou Kieling, numa referência à Copa do Mundo, às Olimpíadas, à visita do Papa ao Brasil e a outros eventos de grande porte que a cidade vai sediar nos próximos quatro anos. Para o juiz, os resultados das urnas demonstraram a maturidade política dos eleitores cariocas, e o pleito de outubro último foi a eleição das profundas transformações provocadas pela Lei da Ficha Limpa. “É sensível a evolução política do Rio, que tem eleito representantes dignos”, concluiu.

Ele teceu ainda elogios à pacificação promovida pela política estadual de segurança e ressaltou as iniciativas do TRE-RJ para garantir a legitimidade dos mandatos conquistados neste ano.

Compuseram a mesa da cerimônia os membros do colegiado do TRE-RJ, juízes Roberto Ayoub e Ana Tereza Basílio, o procurador regional eleitoral, Maurício Ribeiro, a promotora eleitoral Rosana Cipriano Simão, o desembargador federal André Fontes e o procurador geral do município, Fernando Dionísio.

Desembargadora Letícia Sardas é eleita presidente do TRE-RJ

Em sessão solene realizada no dia 10 de dezembro de 2012, a desembargadora Letícia de Faria Sardas foi eleita, por aclamação, presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. A magistrada, que assumirá o cargo em fevereiro deste ano, será a primeira mulher a ocupar o cargo nos 80 anos da Justiça Eleitoral fluminense. “Estou muito feliz e honrada. Agradeço a confiança e me comprometo a trabalhar firme para que o Poder Judiciário Eleitoral continue sendo reconhecido pela sua eficiência”, declarou.

Durante a cerimônia, realizada no plenário do Tribunal, o presidente Luiz Zveiter ressaltou a carreira exemplar da magistrada, especialmente na qualidade de vice-presidente do órgão. “A desembargadora Letícia continuará contribuindo com sua sensibilidade e cultura jurídica para que o TRE possa atender aos anseios da população”, afirmou. O desembargador Zveiter lembrou, ainda, que a eleição foi realizada em cumprimento à Resolução nº 95 do CNJ, que determina a nomeação do sucessor em até 60 dias antes do fim do mandato do presidente em exercício.



A desembargadora Letícia de Faria Sardas, na sessão em que foi eleita presidente do TRE-RJ

Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense e pós-graduada em Direito da Comunicação pela Universidade de Coimbra, a desembargadora Letícia Sardas é reconhecida pela atuação firme na defesa de um Judiciário forte e célere, e também por sua intensa produção intelectual e acadêmica, exposta em livros, artigos e cursos. Foi presidente da 20ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e, em diversas ocasiões, exerceu a função de juíza eleitoral. Em novembro de 2011, tomou posse como vice-presidente do TRE-RJ.

Hora de trocar experiências e de se reinventar

Cercados pela bela paisagem da serra fluminense, no município de Teresópolis, 128 servidores do TRE-RJ debruçaram-se na avaliação dos procedimentos realizados nas eleições municipais de 2012. Divididos em nove grupos de trabalho, os servidores concentraram-se em temas como registro de candidatura, fiscalização da propaganda eleitoral, infraestrutura, serviços de tecnologia da informação e pessoal. “As propostas de melhoria na gestão e no funcionamento vão ser transformadas em projetos e ações para as eleições gerais de 2014”, explicou o presidente do TRE-RJ, desembargador Luiz Zveiter, na abertura do encontro.

Na III Reunião de Avaliação das Eleições, o presidente Luiz Zveiter anunciou a criação do primeiro fórum eleitoral fluminense, no município de Rio Bonito.A 32ª ZE irá funcionar num prédio próprio do TRE-RJ, marcando o início de um amplo projeto de padronização da estrutura física das zonas eleitorais. No encerramento do encontro, a vice-presidente do TRE-RJ, desembargadora Letícia Sardas, pediu que todos trabalhassem “como se as próximas eleições fossem ocorrer sempre daqui a dois meses”.

Eleita para a Presidência do Tribunal no dia 10 de dezembro, a desembargadora explicou aos servidores que a troca de experiências deve servir de estímulo para uma constante renovação. “A gente está, a todo momento, se recriando. Este encontro é uma oportunidade para aprimorarmos nosso modo de fazer a eleição”, disse. “O maior exercício da cidadania é o voto. Estamos aqui para garantirmos esse direito da melhor forma possível”, completou o presidente do TRE-RJ, desembargador Luiz Zveiter, que deixa o cargo em fevereiro de 2013.



Foto oficial da III Reunião de Avaliação das Eleições

TRE-RJ aprova realinhamento de seu Plano Estratégico

Dois workshops, cinco reuniões e muitas horas de trabalho. Desta forma, nos meses de novembro e dezembro de 2012, o TRE-RJ realizou o trabalho de alinhar seu Plano Estratégico ao Plano Estratégico da Justiça Eleitoral. “Nosso objetivo foi o de realizar o processo de alinhamento à estratégia da Justiça Eleitoral, aproveitando o aprendizado obtido desde o início da execução do plano vigente, em 2010”, esclarece Soraya Previtali, assessora de planejamento estratégico do Tribunal.



Representantes de todas as unidades da sede da Justiça Eleitoral fluminense participaram do processo. Foram reavaliados os descritivos dos objetivos estratégicos, a análise dos indicadores e suas respectivas metas, além da revisão das fichas dos projetos. O grupo, após reunião com a diretora-geral do Tribunal Eleitoral do Rio, Regina Célia Domenici, elaborou a minuta com os ajustes no Plano Estratégico, que foi aprovada pelo presidente do TRE-RJ, desembargador Luiz Zveiter. A versão atualizada do Plano foi enviada para apreciação do Colegiado e foi aprovada por unanimidade na sessão plenária de 13 de dezembro. A primeira revisão do Plano Estratégico 2010/2014 está disponível no site do Tribunal, no endereço www.tre-rj.jus.br.

Balanço do TRE Vai à Escola e Eleitor do Futuro em 2012

Durante o ano de 2012, o Projeto TRE Vai à Escola alcançou nove municípios do Estado do Rio de Janeiro. O Programa consiste na promoção do exercício livre e consciente da cidadania, através de palestras ministradas por juízes eleitorais. Os eventos envolveram 2497 estudantes e trataram de temas como: atribuições da Justiça Eleitoral; significado e consequências do voto; exercício da cidadania e democracia.

A diretora da Escola Judiciária Eleitoral e idealizadora do projeto, juíza Ana Teresa Basílio



Para o juiz titular da 129ª ZE, Wladimir Hungria, que participou do TRE Vai à Escola em 2012, iniciativas como essa são de extrema valia, especialmente junto a um público jovem que começa a formar opinião sobre o que é bom o ruim para o país. “Vocês se encontram numa idade em que a capacidade de pensar é muito mais intensa, o que pode e deve ser utilizado em prol do próprio desenvolvimento intelectual”, enfatizou em palestra para alunos de uma escola estadual de Campos dos Goytacazes.

Sempre ao final das palestras, os participantes aproveitam para dirimir dúvidas quanto aos temas apresentados e simulam votação nas urnas eletrônicas.

Já o Projeto Eleitor do Futuro percorreu 16 municípios do Estado do Rio de Janeiro. O Programa tem como objetivo promover a cidadania e fomentar a consciência dos direitos e deveres dos cidadãos, em especial quanto aos seus direitos políticos, o conhecimento básico da legislação eleitoral e o reflexo de sua participação, ou não, na vida política da nossa sociedade, junto aos jovens na faixa etária dos 11 aos 17 anos, futuros eleitores. No total, 8370 estudantes prestigiaram a iniciativa.

No Projeto, a Escola Judiciária Eleitoral do TRE-RJ e servidores de Zonas Eleitorais além de apresentarem temas referentes à Justiça Eleitoral, voto, democracia e cidadania, promovem atividades com os estudantes, entre as quais, a organização de uma eleição simulada, que inclui a criação de “partidos” fictícios integrados pelos próprios alunos, e o uso de urnas eletrônicas. A proposta dessa “oficina eleitoral” é estimular a atuação dos alunos como eleitores, candidatos, fiscais de propaganda e mesários, para que possam entender a importância da participação política.

O “TRE Vai à Escola” foi idealizado pela diretora da Escola Judiciária Eleitoral (EJE), juíza Ana Teresa Basílio, com o apoio do presidente do TRE-RJ, desembargador Luiz Zveiter, e “Eleitor do Futuro” foi concebido em 2002 pelo então corregedor do TSE, o ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. Os dois projetos continuarão suas atividades neste ano. No mês d e março, o Colégio Metropolitano, localizado no Méier, receberá o Projeto TRE Vai à Escola.

“O juiz da fiscalização deve atuar também preventivamente”



Juiz Luiz Fernando Pinto

O juiz Luiz Fernando Pinto está na Justiça Estadual fluminense há mais de 30 anos. No início, em 1981, prestava serviços em cartórios não oficializados. Três anos depois, tomava posse no cargo de oficial de justiça. E em 1994, após duas tentativas anteriores, conseguiu a aprovação no concurso da magistratura. Atualmente, é Coordenador da Fiscalização da Propaganda Eleitoral no município do Rio de Janeiro. Nesta entrevista, o magistrado nos conta como foi atuar nas Eleições 2012.

Como o senhor define o trabalho de um juiz da fiscalização?

O TRE-RJ, sob a presidência do desembargador Luiz Zveiter, contribuiu para a definição das atribuições dos juízes de fiscalização, através da Resolução TRE-RJ n.º 778/2011. Essa resolução deu ênfase ao caráter pedagógico do poder de polícia, em consonância com os estudos contemporâneos do Direito Administrativo.

O juiz da fiscalização da propaganda eleitoral é aquele que vai restringir direitos e liberdades em função de valores que a sociedade espera verem refletidos durante o processo eleitoral, como, por exemplo, o exercício consciente da cidadania. Ele deve garantir, tanto quanto possível, a igualdade material entre os candidatos, evitando-se que as ingerências do poder econômico, político ou do crime organizado afetem o processo de captação de sufrágio. Contudo, o juiz da fiscalização deve atuar também preventivamente, e essa foi uma das iniciativas bem-sucedidas da última administração do TRE-RJ. Essa prevenção se dá pelo questionamento ao atual exercente de um cargo ou mandato eletivo, ou a um futuro pretendente, acerca de algumas formas de promoção de seu nome, de sua imagem ou de suas realizações que, na prática, configuram propaganda eleitoral disfarçada, subliminar e extemporânea. Deve-se realizar com o mister de combater a formação de currais eleitorais e o uso eleitoreiro do assistencialismo, sempre tendo em vista o fortalecimento de uma cidadania cada vez mais madura e pouco condescendente com práticas não democráticas. Com isso, a fiscalização permanente assume um caráter pedagógico, de orientação aos atuais mandatários e aos futuros candidatos.

Quais os principais desafios que um juiz da fiscalização enfrenta?

Há inúmeros desafios.

Um deles está se encaminhando para uma solução, que é o desafio de não contar o TRE-RJ com uma estrutura permanente para a atividade de fiscalização. A fiscalização da propaganda foi sempre tratada como uma atividade sazonal, restrita ao período eleitoral. Assim, a cada eleição, montava-se uma estrutura de pessoal e de recursos materiais que se esvaziava ao fim do processo, com perda de experiências, na contramão do princípio da eficiência.

Atualmente, há uma conscientização crescente dos gestores do TRE-RJ de que a atividade de fiscalização é permanente e estudos estão em andamento para provê-la de uma estrutura condizente com a importância da tarefa.

Outro grande desafio é a cultura do compadrio, da confusão entre as esferas pública e privada, que precisa ser superada por uma parcela significativa da sociedade brasileira. Trata-se daquela ideia de que o político bom é aquele que dá alguma vantagem de caráter pessoal a você, que é a raiz do assistencialismo eleitoreiro, dos centros sociais e da compra de voto.

Para lidar com essa cultura, o juiz da fiscalização deve ter muita cautela, porque são muitos os interesses a contrariar em razão da pouca experiência daquela parcela da sociedade (candidatos e eleitores) com os valores republicanos.

Quais foram as inovações mais importantes na legislação de propaganda nestas eleições?

Esta foi a quarta eleição da reforma promovida pela Lei n.º 11.300/2006, que trouxe importantes regras para a disciplina da propaganda eleitoral, a segunda eleição da minirreforma eleitoral (Lei n.º 12.034/2009) e primeira da Lei da Ficha Limpa em sua plena eficácia (Lei Complementar n.º 135/2010).

> **“O juiz da fiscalização da propaganda eleitoral deve garantir, tanto quanto possível, a igualdade material entre os candidatos”**

Todas as restrições à propaganda eleitoral têm o objetivo principal de garantir o equilíbrio das eleições, evitando-se que o abuso do poder econômico ou político possa ser fator de ameaça ao voto livre e consciente. Também têm o objetivo de garantir a limpeza e a ordem urbanas, a paz pública e a proteção da sociedade em relação à poluição sonora, entre outros valores.

A minirreforma eleitoral parece ter sido bem assimilada nesta eleição, com poucos candidatos produzindo cartazes e banners em tamanho superior aos 4 m², por exemplo. Alguns candidatos, contudo, tentaram burlar a regra com o chamado "mosaico", ou disposição de vários cartazes de até 4 m², que criavam o impacto visual de outdoor, proibido desde 2006.

Houve também maior atenção à proibição de propaganda eleitoral em lugares de uso comum, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios e estádios, ainda que de propriedade privada. Destes, ainda há dificuldades de alguns candidatos e colaboradores em entenderem que não se deve fazer propaganda eleitoral em templos religiosos.

"Atualmente, há uma conscientização crescente dos gestores do TRE-RJ de que a atividade de fiscalização é permanente e estudos estão em andamento para provê-la de uma estrutura condizente com a importância da tarefa.

A Lei n.º 12.034/209 introduziu o parágrafo 5º ao artigo 37, com o fim de proibir a propaganda em árvores e jardins públicos, mesmo que a propaganda não lhes cause dano. A lei foi silente em relação às árvores localizadas em áreas privadas, o que, creio, deve ser objeto de legislação futura, considerando a ampliação da consciência de preservação do meio ambiente.

Aliás, no tocante à questão ambiental, um fato foi constatado este ano pelos fiscais em relação ao material de confecção da propaganda eleitoral, principalmente os cartazes, e diz respeito ao uso de tintas tóxicas que, além de causarem alergia nos cabos eleitorais e fiscais que as manipularam, impede a reciclagem desse material e polui o ambiente, conforme especialistas, o que está a exigir uma regulação futura.

Já a Lei da Ficha Limpa incluiu entre as causas de inelegibilidade para qualquer cargo a condenação, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de oito anos a contar da eleição.
Este dispositivo é muito importante, porque reforça os valores presentes na Lei das Eleições que procuram preservar a lisura do processo eleitoral. A Lei Complementar n.º 135/2010 foi considerada constitucional e válida para as eleições deste ano pelo STF.
A propaganda eleitoral irregular pode ainda configurar abuso de poder econômico, abuso de poder político ou abuso dos meios de comunicação, que são objeto de ação de investigação judicial eleitoral, AIJE, que segue o rito do artigo 22 da Lei Complementar n.º 64/90.

Desde 2011, existe uma comissão permanente de fiscalização de propaganda no Estado. Qual a importância dessa iniciativa?

Desde 2011, há dois importantes atos normativos que orientam de forma inovadora a fiscalização da propaganda eleitoral em todo o Estado do Rio de Janeiro. Há a Resolução TRE n.º 778/2011, que estabelece a designação de juízes eleitorais para o exercício permanente do poder de fiscalização e orientação sobre propaganda eleitoral, e o Ato GP n.º 425/2011, que designa, nos municípios com mais de uma zona eleitoral, os juízes responsáveis pelo exercício permanente do poder de fiscalização e orientação sobre propaganda eleitoral e do poder de polícia a ela inerente, sob a supervisão da Presidência do TRE-RJ (Resolução TRE n.º 800/2011).

"A Lei do Ficha Limpa é um dispositivo é muito importante, porque reforça os valores presentes na Lei das Eleições que procuram preservar a lisura do processo eleitoral"

Conforme já assinalado anteriormente, a importância da iniciativa do desembargador Luiz Zveiter foi a de prover o TRE com uma estrutura inicial para que houvesse, primeiro, a orientação aos futuros candidatos em relação a atos que pudessem ferir a paridade de armas no processo eleitoral.

Neste sentido, uma das justificativas da Resolução TRE n.º 778/2011 era o considerando acerca "da possibilidade de agentes públicos no exercício de seus mandatos, bem como cidadãos filiados a determinadas agremiações políticas poderem, esporadicamente, praticar atos cuja interpretação tenha caráter de propaganda eleitoral e não de mera promoção pessoal".

Nestas eleições, um dos episódios que gerou mais controvérsia foi o show do cantor Caetano Veloso em prol da campanha do candidato a prefeito do Rio pelo PSOL, Marcelo Freixo. Explique-nos como o senhor decidiu esse caso.

Neste caso, o Juízo da Fiscalização não atuou de ofício. Ele foi provocado por um cidadão que julgou, pelo noticiário e pela forma como o show estava sendo divulgado, que não estava havendo observância dos termos da consulta respondida pelo TRE-RJ que, em resumo, não via violação da lei eleitoral que um artista revertesse parte da renda de seu show a um candidato, desde que não houvesse vinculação expressa deste ato à campanha eleitoral.

A proibição dos comícios pela Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97, artigo 39, § 7º) teve como motivação principal coibir o abuso do poder econômico, tendo em vista os gastos com a contratação de artistas e com toda a produção de um show. Primeiramente, não era o caso do show de Caetano Veloso. A iniciativa foi do cantor, que é um formador de opinião, e que já vinha revelando sua preferência eleitoral, por exemplo, em suas colunas dominicais no Segundo Caderno, no jornal "O Globo".

O problema foi a divulgação. É claro que a ampla divulgação do show, que contaria ainda com a presença de outro ilustre artista, Chico Buarque, vinculava a iniciativa do cidadão Caetano Veloso à campanha eleitoral de Marcelo Freixo. No entanto, o que foi trazido à apreciação deste Juízo eram matérias jornalísticas, e o contexto não ultrapassava os limites do direito de informar da imprensa.

No entanto, o Juízo da Fiscalização deve atuar em conformidade com os princípios constitucionais e a legislação eleitoral, em conexão com a realidade. Proibir o show de Caetano Veloso estava fora de questão.

A uma, porque em nenhum momento foi trazido ao Juízo prova de que o evento era uma fraude ao dispositivo contido no parágrafo 7º do artigo 39 da Lei das Eleições. A duas, porque o Juízo da Fiscalização não pode fazer censura prévia, em conformidade com os ditames constitucionais (CRFB, artigo 5º, inciso IX) e a legislação eleitoral (Lei n.º 9.504/97, artigo 41, § 2º). A três, porque o exercício da cidadania é fundamento da República Federativa do Brasil (CRFB, artigo 1º, inciso II) e era isso que Caetano Veloso estava fazendo, independentemente de sua posição política.

Na ocasião, decidiu-se que a fiscalização deveria cumprir seu mister: fiscalizar. E foi isso que fizemos. Foi escalada uma equipe de fiscalização, com a presença da própria tenente Malta, coordenadora dos fiscais, que esteve no local e verificou que não houve vinculação expressa do show à campanha eleitoral, fora algumas iniciativas individuais e discretas de alguns militantes. Enfim, o TRE-RJ cumpriu com sua missão, respeitando um valor que é crucial para uma democracia: a liberdade de expressão.

Qual a importância do relacionamento entre o Poder Judiciário e a imprensa, em especial no tocante às atribuições do juiz da fiscalização durante as eleições?

A Constituição Federal eleva a liberdade de expressão ao grau de direito fundamental (CRFB, artigo 5º, inciso IV), vedando, tão somente, o anonimato. A pessoa pode manifestar livremente suas ideias, mas deve responder por suas posições e opiniões.
Neste diapasão é que a liberdade de imprensa encontra respaldo também no inciso IX do artigo 5º da Constituição, nos seguintes termos: “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

A Constituição foi clara na defesa de uma imprensa livre de amarras, entendendo que uma democracia plena somente se resguarda quando a liberdade de informação jornalística não sofre qualquer tipo de restrição, desde que observados os princípios constitucionais corolários da dignidade da pessoa humana.

“O Poder Judiciário só se engrandece quando a imprensa realiza o seu trabalho de forma livre e responsável”

O artigo 220 da CRFB dispõe:

CRFB, Art. 220. § 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

O Poder Judiciário só se engrandece quando a imprensa realiza o seu trabalho de forma livre e responsável. A informação de qualidade é inestimável recurso para desenvolvimento de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, que é um dos valores que consta do preâmbulo de nossa Constituição.

No tocante à fiscalização da propaganda, o papel da imprensa ao identificar irregularidades de candidatos nos ajudou a elaborar nossas estratégias de ação. Era mais um dado para o estabelecimento de prioridades.

E, ao divulgar a atuação do TRE-RJ, a imprensa também colabora com o caráter pedagógico e preventivo do poder de polícia, que é o de instruir sobre o que pode e o que não pode em matéria de propaganda eleitoral segundo a lei.

Com isso, a atuação da imprensa levou a sociedade a desenvolver um senso mais crítico em relação à campanha eleitoral, e os candidatos passaram a refletir sobre a conveniência ou não de determinadas ações de propaganda, levando-se em conta a reação negativa de suas ações nos meios de comunicação.

“...ao divulgar a atuação do TRE-RJ, a imprensa também colabora com o caráter pedagógico e preventivo do poder de polícia, que é o de instruir sobre o que pode e o que não pode em matéria de propaganda eleitoral segundo a lei”

“O financiamento público de campanha traz como vantagem a possibilidade de um controle totalmente abrangente”



Conselheiro Thiers Vianna Montebello

O advogado Thiers Vianna Montebello é o atual presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), cargo que assumiu em agosto de 2001, oito anos após tomar posse como conselheiro do órgão. Antes, ele já havia integrado a carreira de delegado de polícia de 1ª Classe. Exerceu vários cargos comissionados e de deliberação coletiva, dentre os quais de destacam os de diretor da Divisão de Ensino na Acadepol, diretor da Divisão de Segurança e Proteção ao Menor, diretor do Departamento de Polícia do Interior, chefe de gabinete da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Rio de Janeiro, presidente do Conselho Estadual de Trânsito, vice-presidente e presidente do Detran, conselheiro do Conselho de Recursos Administrativos dos Servidores do Estado e membro da Associação Brasileira de Juízes de Menores. Foi também suplente de vereador no pleito de 1988 e vereador, em 1992.

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro tradicionalmente cede servidores para atuar na análise da prestação de contas de campanhas de candidatos. Isso garante qualidade na análise das contas?

Sim. Na medida em que o TCMRJ rotineiramente realiza a análise de prestações de contas de contratos, convênios e de gestão, ele conta com um quadro técnico experiente e com formação plena nesse sentido. Por ser muito familiar às suas principais atribuições, a análise das contas eleitorais se encaixa naturalmente nesse rol de atividades.

Os servidores do TCMRJ são treinados para constatar irregularidades e manipulações nas contas declaradas, ou seja, há alguma semelhança nos processos de contas eleitorais e contas apreciadas pelo TCM?

Exatamente, a rotina do corpo técnico do TCMRJ pode ser dividida em duas atividades principais: uma, as auditorias, que buscam verificar a execução dos contratos em vigor, o andamento das obras do município e a realidade da infraestrutura das escolas e unidades de saúde, por exemplo; e, a outra, a análise processual dos atos administrativos, que tem como um de seus escopos as prestações de contas de contratos e convênios. Esta é uma verificação que se aproxima dos processos eleitorais, nos quais se destrincham os números declarados e são confrontados os dados e os fatos com rigor.

Os candidatos devem declarar todas as despesas de campanha realizadas à Justiça Eleitoral. Pode haver, no entanto, políticos que não as declaram integralmente. A nota fiscal carioca é um meio eficaz de se saber quais gastos de campanha tiveram os candidatos, ao menos os que adquirirem bens e serviços no município. Um possível convênio entre a Prefeitura do Rio e o TRE-RJ traria um controle maior dessas despesas. Como poderia ser a atuação de controle do TCMRJ em relação a esse convênio?

O desenvolvimento da tecnologia de informação é um importante aliado no controle das prestações de contas dos contratos e convênios, assim como nas prestações de contas eleitorais. Hoje em dia, a análise de processos do TCMRJ em geral se beneficia bastante do cruzamento de dados informatizados. O Tribunal tem essa expertise e pode oferecer as boas práticas que podem ser aproveitadas ao longo dessa possível parceria.

O senhor é a favor do financiamento público de campanha?

Sim. Embora exista um desconforto por parte da opinião pública em relação à utilização de recursos orçamentários em campanhas eleitorais, porque significaria a redução de investimentos em setores mais relevantes, acredito que esse modelo trará uma série de benefícios para o controle dos gastos nas eleições. Hoje, os partidos políticos já recebem recursos públicos por meio do fundo partidário e da utilização do horário eleitoral nas rádios e TVs, além dos recursos privados. A proposta de substituir esse sistema misto por um integralmente financiado com dinheiro do orçamento traz como vantagem a possibilidade de um controle totalmente abrangente. Enquanto sempre pairam dúvidas sobre quanto arrecadam e como são gastos os valores das campanhas financiadas por cidadãos e empresas, as parcelas providas pelo governo têm um tratamento mais transparente porque seu controle é compulsório. E mais, a nova lei de acesso à informação abre a possibilidade de controle desses gastos pela própria sociedade. Então, não só a Justiça Eleitoral, como qualquer organização ou pessoa poderá fiscalizar quanto cada partido pode gastar e em quê, por eleição.

Se esse financiamento fosse permitido, haveria alguma mudança na atuação do Tribunal de Contas do Município? Uma vez que o órgão exerce a fiscalização financeira e orçamentária dos recursos públicos, bem como julgar as contas dos que utilizem dinheiro, bens e valores públicos, como seria o controle dos recursos provenientes dos cofres do município para o financiamento de campanha?

A Constituição Federal determina que compete aos Tribunais de Contas julgar os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Portanto, a aprovação do financiamento público eleitoral ampliaria ainda mais a responsabilidade dos Tribunais de Contas, visto que acrescentaria a obrigação da análise das prestações de contas dos candidatos. Será, com certeza, um grande desafio, mas acredito que, pela qualificação de seus corpos técnicos, os Tribunais de Contas teriam condições de se amoldar e produzir os resultados que a sociedade espera da atuação dos órgãos de controle.

“O desenvolvimento da tecnologia de informação é um importante aliado no controle das prestações de contas dos contratos e convênios, assim como nas prestações de contas eleitorais”

A gravidade das circunstâncias no abuso de poder eleitoral

Por Marcus Vinícius Coêlho



Marcus Vinicius Furtado Coêlho é advogado, professor da pós-graduação da PUC-SP e da Escola Judiciária Eleitoral do TSE, doutorando pela Universidade de Salamanca e secretário-geral do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil." É autor do livro "Direito Eleitoral e Processo Eleitoral", Ed. Renovar.

O abuso de poder eleitoral não mais possui, para sua configuração, a exigência da presença do pressuposto da potencialidade do fato alterar o resultado das eleições, sendo necessária tão somente a caracterização da gravidade das circunstâncias do ato tido por abusivo.

Essa inovação, de índole interpretativa, introduzida pela Lei Complementar 135, de 2010, que acrescentou o inciso XVI ao artigo 22 da LC 64, de 1990, segundo o qual "para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam".

A gravidade das circunstâncias do ato em si considerado, e não a sua probabilidade em influir no resultado da eleição, passa a ser o pressuposto para configurar o abuso de poder. A inovação legislativa possui o evidente sentido de afastar a exigência da potencialidade para influir no resultado das eleições como pressuposto da declaração de presença de ato abusivo.

A interpretação definirá o alcance e o significado do requisito "gravidade das circunstâncias", apto a caracterizar o abuso de poder eleitoral, retirando do termo as entranhas de seu adequado sentido. Tal expressão, que é um conceito aberto, bem se aproxima do princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade e razoabilidade, a governar a atuação do poder público, incluindo o Judiciário na sua tarefa de aplicar as leis. Torna-se obrigatório verificar a existência de adequação, necessidade e justa medida na incidência da pena de cassação de mandato(1)

> **"A banalização das cassações de mandato, com a reiterada interferência do Judiciário no resultado das eleições, pode gerar uma espécie de autocracia, o governo dos escolhidos pelos juízes, e não pelo povo."**

O ordenamento não admite seja configurado o abuso de poder por fato insignificante, sem relevo, desprovido de repercussão social. Gravidade advém do latim "gravis", significando pesado ou importante. Circunstâncias são os elementos que acompanham o fato, suas particularidades, incluindo as causas. Diz respeito a como, onde, quando, motivo e qual intensidade da prática do ato. No direito penal, as circunstâncias podem constituir ou qualificar o crime, como também agravar a pena a ser aplicada. A reincidência e a prática do delito por uso do poder de autoridade são circunstâncias previstas no art. 61 do Código Penal Brasileiro. Tem a pena agravada, nos termos do art. 62 do referido Código, quem possui função de direção ou quem induz ou coage para a prática criminosa. Trata-se de normas do direito positivo que podem ser utilizadas como referência de interpretação por analogia, conhecida regra de integração da norma jurídica.

A democracia pressupõe a prevalência da vontade da maioria, com respeito aos direitos da minoria. A banalização das cassações de mandato, com a reiterada interferência do Judiciário no resultado das eleições, pode gerar uma espécie de autocracia, o governo dos escolhidos pelos juízes, e não pelo povo. O juízo de cassação de mandato por abuso de poder deve ser efetuado tão apenas quando existentes provas robustas de graves condutas atentatórias à normalidade e legitimidade do processo eleitoral e às regras eleitorais. Forçoso lembrar que o Direito em Roma era denominado de Jurisprudência, concebida como a ciência do Justo ou direito do prudente.

A prudência deve presidir a decisão pela revisão judicial das eleições ou a manutenção do vaticínio popular. A análise de provas no caso concreto, pesando-as e não as contando, constitui em trabalho de alto relevo. Sem dúvida, o pressuposto da gravidade das circunstancias, que deve ser fundamentado de forma detida e específica, e

não de modo genérico, amplia responsabilidade do julgador eleitoral.

A jurisprudência eleitoral fazia a exigência, para a configuração de abuso de poder apto a ensejar cassação de mandato, da presença do pressuposto da potencialidade lesiva, significando a probabilidade dos fatos abusivos interferirem na normalidade e legitimidade das eleições. Já não havia uma exigência de correspondência aritmética entre o ato abusivo e o resultado eleitoral, bastando um juízo de probabilidade. Assim, "o exame da potencialidade não se prende ao resultado das eleições. Importam os elementos que podem influir no transcurso normal e legítimo do processo eleitoral, sem necessária vinculação com a diferença de votos" (2)

Em outro importante precedente, o TSE vaticinou que o requisito da potencialidade configuradora do abuso de poder deveria "ser apreciado em função da seriedade e da gravidade da conduta imputada, à vista das particularidades do caso, não devendo tal análise basear-se em eventual número de votos decorrentes do abuso, ou mesmo em diferença de votação, embora essa avaliação possa merecer criterioso exame em cada situação concreta". No caso, foi cassado o mandato de deputado federal por ter havido "o depósito de quantia em dinheiro em contas-salário de inúmeros empregados de empresa de vigilância, quando desvinculado de qualquer prestação de serviços, seja para a própria empresa, que é administrada por cunhado da candidata, seja para campanha eleitoral". (3)

"A jurisprudência eleitoral fazia a exigência, para a configuração de abuso de poder apto a ensejar cassação de mandato, da presença do pressuposto da potencialidade lesiva."

Por certo, parte da doutrina já expressava que potencialidade "não significa nexo de causalidade entre o ato ilícito e o resultado das eleições, nem tampouco cálculo matemático", sendo suficiente a demonstração "que as práticas irregulares teriam a capacidade ou potencial para influenciar o eleitorado, o que torna ilegítimo o pleito". (4) E, mais, "a regra é a prevalência da vontade popular. A exceção é a desconstituição desta vontade, com a cassação do mandato, no caso de prova robusta e incontestável que o mandato foi colhido apenas porque a vontade popular foi corrompida e deturpada por práticas reiteradas de abuso de poder econômico ou político, é dizer práticas ilícitas que possuem potencialidade suficiente para desequilibrar a disputa eleitoral."(5)

Em relação às demais espécies de corrupção eleitoral, como condutas vedadas aos agentes públicos, captação ilícita de sufrágio e irregular arrecadação ou aplicação de recursos financeiros na campanha

eleitoral, a jurisprudência já exigia a presença da "relevância jurídica" do ilícito como pressuposto para o juízo de cassação de mandato, observando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

"Os diversos tipos de corrupção eleitoral se aproximaram de modo indelével, pois a gravidade das circunstâncias, exigida pela lei para o abuso de poder, em muito se assemelha à relevância jurídica do ilícito"

No que atine à irregular arrecadação ou aplicação de recursos financeiros na campanha eleitoral, previsto no art. 30-A da Lei n. 9.504/97, "é necessário prova da proporcionalidade (relevância jurídica) do ilícito praticado pelo candidato em vez do dano em relação ao pleito eleitoral. Nestes termos, a sanção de negativa de outorga do diploma ou de sua cassação deve ser proporcional à gravidade da conduta e à lesão perpetrada ao bem jurídico protegido."(6)

No que se refere à prática de condutas vedadas aos agentes públicos, preceituadas no art. 73 da Lei das Eleições, lei 9.504/97, a justiça eleitoral compreende que a sua existência "não implica, necessariamente, a cassação do registro ou diploma, devendo a pena ser proporcional à gravidade do ilícito" (7), devendo haver avaliação "das circunstâncias fáticas". No precedente mencionado, o mandato não foi cassado, mesmo em se demonstrando a utilização de servidor público na campanha eleitoral.

No mesmo sentido, "para a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/97, é necessária a aferição da relevância jurídica do ilícito, uma vez que a cassação do mandato ou do diploma deve ser proporcional à gravidade da conduta e à lesão ao bem jurídico protegido pela norma". Neste caso, não foi procedido juízo de cassação de mandato pelo fato do candidato ter realizado "gastos com combustíveis sem, no entanto, informar os valores relativos à utilização de veículos e sem emitir os recibos eleitorais relativos a tais doações estimáveis em dinheiro" (8). Para o precedente, "a referida irregularidade, a despeito de configurar vício insanável para fins da análise da prestação de contas, não consubstancia falha suficientemente grave para ensejar a cassação do diploma, considerado o valor total dos recursos gastos na campanha".

A inovação legislativa altera o paradigma do abuso de poder, exigindo, para sua caracterização, não mais a potencialidade para influir no resultado das eleições, mas a gravidade das circunstâncias do fato em si considerado. O raciocínio não teve ter em mente o resultado das eleições, ainda que para um juízo de probabilidade. Assim, os diversos tipos de corrupção eleitoral se aproximaram de modo indelével, pois a gravidade das circunstâncias, exigida pela lei para o abuso de poder, em muito se assemelha à relevância jurídica do ilícito, como vaticinado pela jurisprudência à configuração dos demais tipos de corrupção eleitoral.

Não há, até o momento, um enfrentamento do Tribunal Superior Eleitoral sobre o alcance e o significado da gravidade das circunstâncias. No caso do deputado Benício Tavares, O TSE confirmou acór-

dão do TRE/DF, segundo o qual as circunstâncias demonstravam que "mesmo impertinente a potencialidade, anote-se sua presença: um mil vigilantes da empresa, cada qual devendo apresentar dez 'apoiadores' da campanha política".

Com efeito, no âmbito dos Tribunais Regionais, muito embora seja firmada a desnecessidade de aferição de potencialidade, mas tão somente um juízo de proporcionalidade e razoabilidade sobre a gravidade da conduta, os casos têm sido julgados com a ressalva de que até mesmo sob o prisma anterior, da potencialidade, o ilícito ensejaria cassação.(9)

Também foi considerado, em outro Tribunal Regional, que a conduta vedada não repercutiu na ótica do abuso de poder, uma vez que não comprometia a legitimidade e lisura do pleito e, tampouco, possuiria gravidade. Assim, "A confirmação da prática de conduta vedada não implica, necessariamente, a cassação do registro ou diploma, devendo ser respeitado o princípio da proporcionalidade na aplicação da sanção, sempre vislumbrando o equilíbrio entre a proteção à lisura do pleito eleitoral e o respeito à decisão popular emanada nas urnas". E mais,

"No caso dos autos, não há elementos probatórios suficientes para aferição do grau de comprometimento das alegadas práticas abusivas na legitimidade e normalidade do processo eleitoral".(10). A hipótese versou sobre reunião política em residência oficial.

"Prudência, cautela, ponderação, eis o comportamento esperado pelo sistema democrático a todos quantos forem interpretar a ocorrência de abuso de poder nas eleições"

Há também julgado de Regional considerando a veiculação de apenas uma mensagem por e-mail institucional, insuficiente para preencher o requisito da gravidade. Concluiu o Tribunal, "é necessária à configuração do abuso de poder ou do uso indevido de meio de comunicação social, apurado na ação de investigação judicial eleitoral, não somente a comprovação da prática abusiva, mas também da gravidade das circunstâncias que a caracterizaram". E vaticinou, "a veiculação de apenas uma mensagem eletrônica com cunho eleitoral, ainda que através de meio inadequado (e-mail institucional) não é suficiente para desequilibrar a disputa eleitoral". (11)

O desafio interpretativo sobre a abrangência da gravidade das circunstâncias deve ter como ponto de partida o dístico "normalidade e legitimidade das eleições" (12), razão de existência e meta a ser alcançada pela Justiça Eleitoral, sem se descuidar da regra de ouro do Estado Democrático, qual seja a origem popular do Poder, sendo os governantes escolhidos nas urnas pela maioria do povo. Esse dois postulados constitucionais devem incidir em cada caso concreto no qual for discutida a ocorrência de abuso de poder e, portanto, a presença do requisito de circunstâncias graves a possibilitar a revisão judicial da escolha do eleitorado e a interferência do Judiciário no processo democrático. Prudência, cautela, ponderação, eis o comportamento esperado pelo sistema democrático a todos quantos forem interpretar a ocorrência de abuso de poder nas eleições.

(1) "Meios e fins são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objetivo de avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de medida ou desmedida par se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios com as vantagens do fim. (...) evitar cargas coativas ou actos de ingerência desmedidos na esfera jurídica dos particulares". (CANOTILHO, Joaquim José Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Ed. Medina, p. 280).

(2) TSE, RCED 723/RS, rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe 18.9.2009; e RO 1537/MG, rel. Min. Felix Fischer, DJ 29.8.2008.

(3) TSE, RCED 755/RO, rel. Arnaldo Versiani, DJe 28/9/2010.

(4) COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Direito Eleitoral e Processo Eleitoral. 2ª. Edição. Ed. Renovar. RJ:2010, pag. 260.

(5) COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Ob. Cit., pag. 259.

(6) TSE, RO 1453/PA, rel. Min. Felix Fischer, DJe 05/04/2010.

(7) TSE, AgR-AI 11352/MA, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE 02/12/2009, Página 45.

(8) TSE, RO 444344/DF, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe 13/02/2012, Página 19.

(9) TRE-SP, AIJE nº 156584, Acórdão de 17/11/2011, Rel. Alceu Penteado Navarro. DJESP 25/11/2011.

(10) TRE-SE, AIJE nº 304124, Rel. Marilza Maynard Salgado de Carvalho, DJE 23/11/2011.

(11) TRE-PR, AIJE nº 210985, Rel. Irajá Romeo Hilgenberg, DJ 02/02/2011.

(12) Constituição Federal, art. 14, parágrafo 9º. A Carta Constitucional, nesse dispositivo, embora trate da Lei Complementar das Inelegibilidades, apresenta a vocação do Judiciário Eleitoral, qual seja a manutenção da normalidade e legitimidade das eleições, com o afastamento do abuso de poder político e econômico nos pleitos eleitorais. Na própria origem da Justiça Eleitoral, como promessa da Revolução de 30, encontrava-se ínsita a necessidade de moralização dos costumes políticos do Brasil. Entretanto, tal função legitimadora deve ser exercida com o respeito ao princípio majoritário, que pressupõe a prevalência da vontade da maioria, essencial ao regime democrático. Juízos de cassação de mandato, pois e assim, não podem ser banalizados e devem ser proferido apenas e tão somente quando presentes fatos que atestem o comprometimento da expressão da própria maioria popular.

Vacância nos executivos estaduais e municipais

Por Tiago Cedraz



Tiago Cedraz é bacharel em Direito pela Universidade de Brasília e sócio fundador da sociedade Cedraz & Tourinho Dantas Advogados Atua na área cível, trabalhista e mineral.

A Constituição Federal trata da hipótese de dupla vacância somente dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, estabelecendo em seu art. 81 as regras de substituição, in verbis:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

Quando constatada a dupla vacância, seja no âmbito do executivo estadual seja no âmbito do municipal, não existindo ausência de regramento constitucional específico, verifica-se ampla controvérsia na jurisprudência.

I - Aplicação do princípio da autonomia ou princípio da simetria?

Posicionam-se duas correntes de pensamento.

A primeira sustenta a aplicação do princípio da simetria, pelo que o regramento do art. 81 da Constituição Federal deve ser fielmente reproduzido na Lei Maior dos estados e municípios. A segunda defende a autonomia dos entes federativos no estabelecimento das regras a serem observadas em caso de dupla vacância dos respectivos Poderes Executivos.

Esta segunda corrente atualmente é aplicada pela maioria dos membros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal já asseverou a inaplicabilidade do princípio da assimetria quanto ao art. 81 da Carta Política de 1988, tendo em vista que as normas de substituição e sucessão dos chefes do Poder Executivo estadual ou municipal estão permeadas por preponderante interesse local no tocante à auto-organização e ao auto-governo de cada ente federativo.

Confira-se: o acórdão restou ementado nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 75, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS - DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL - DOMÍNIO NORMATIVO DA LEI ORGÂNICA - AFRONTA AOS ARTS. 1º E 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. 2. O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. 3. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 3549, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2007, DJe-134 DIVULG 30-10-2007 PUBLIC 31-10-2007 DJ 31-10-2007 PP-00077 EMENT VOL-02296-01 PP-00058 RTJ VOL-00202-03 PP-01084).

Idêntica é a posição da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE):

MANDADO DE SEGURANÇA. CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. DUPLA VACÂNCIA. ELEIÇÕES SUPLE-

“Com efeito, o Supremo Tribunal Federal já asseverou a inaplicabilidade do princípio da assimetria quanto ao art. 81 da Carta Política de 1988, tendo em vista que as normas de substituição e sucessão dos chefes do Poder Executivo estadual ou municipal estão permeadas por preponderante interesse local no tocante à auto-organização e ao auto-governo de cada ente federativo”

MENTARES. ART. 81, § 1 0, CF/88. OBSERVÂNCIA NÃO OBRIGATÓRIA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. ELEIÇÕES DIRETAS. SOBERANIA POPULAR. MÁXIMA EFETIVIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1.O art. 81, § 1 0, da CF/88 não é de reprodução obrigatória pelos entes municipais. Precedente do STF. Assim, compete à Lei Orgânica Municipal dispor acerca da modalidade de eleição no caso de dupla vacância no Poder Executivo Municipal.

“a jurisprudência dominante no Tribunal Superior Eleitoral posiciona-se pela obrigatoriedade de realização de eleições diretas, tendo em vista que o considerável tempo remanescente do mandato impõe privilegiar a soberania popular”

2. Na espécie, o art. 72, 1, da Lei Orgânica do Município de Umirim/CE prescreve que, na hipótese de vacância nos três primeiros anos do mandato, a nova eleição será realizada noventa dias após o fato, cabendo aos eleitos complementar o período dos seus antecessores. No entanto, nada dispõe a respeito da modalidade dessas eleições - direta ou indireta. Desse modo, deve-se conferir máxima efetividade à soberania popular com a realização de eleições diretas.

3. Segurança denegada. - MS n° 704-24.2011.6.00.0000/CE., Rel. Min. Nancy Andrighi, Sessão de 03/06/2011.

Entretanto, extrai-se da jurisprudência alguns temperamentos nesta reconhecida autonomia dos entes federativos quanto ao estabelecimento de regras para substituição e sucessão nos respectivos Poderes Executivos.

II – Limitações à aplicação do princípio da autonomia quando:

A) ocorrido no primeiro biênio do mandato eletivo.

Quando a dupla vacância se dá no primeiro biênio, não obstante o entendimento do Supremo Tribunal Federal que reconhece a autonomia dos entes estaduais e municipais para legislar acerca da matéria, fazendo prevalecer o princípio da autonomia e afastando o princípio da simetria (o qual defendia a reprodução obrigatória do texto do art. 81 da Constituição Federal), a jurisprudência dominante no Tribunal Superior Eleitoral posiciona-se pela obrigatoriedade de realização de eleições diretas, tendo em vista que o considerável tempo remanescente do mandato impõe privilegiar a soberania popular (art. 14, caput, da CF/88), restando justificada a movimentação da máquina eleitoral, independentemente do que dispuser a legislação estadual ou municipal. Neste sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. LIMINAR DEFERIDA. MANDADO SEGURANÇA. SUSPENSÃO ELEIÇÃO INDIRETA. CASSAÇÃO. PREFEITO. VACÂNCIA. PRIMEIRO BIÊNIO. ART. 81, § 1º, CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCIDÊNCIA. REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Na linha da atual jurisprudência desta Corte, se a vacância do cargo do Chefe do Poder Executivo ocorrer nos dois primeiros anos do mandato, devem ser realizadas eleições diretas, de acordo com o disposto no art. 81, § 1º, da Constituição Federal. 2. Liminar mantida para suspender as eleições indiretas. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. MS nº 1478-54.2011.6.00.0000, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. 28/10/2011.

B) ocorrência no segundo biênio em proximidade das eleições gerais.

Por outro lado, quando a dupla vacância ocorrer em prazo próximo poucos meses da realização das eleições gerais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mais uma vez limita a autonomia do ente estadual ou municipal, amparado pelo princípio da razoabilidade e sob a justificativa que a movimentação da máquina eleitoral, seja pelo seu custo, seja porque também acaba por tumultuar ambiente político local, veda a realização de novo pleito direto, ainda que a legislação municipal/estadual assim disponha.

MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR DEFERIDA. SUSPENSÃO. ELEIÇÕES INDIRETAS. ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DIRETAS. REALIZAÇÃO. FINAL. SEMESTRE. ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2012. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO. DENEGAÇÃO DA ORDEM.

1. Ocorrendo a vacância dos cargos de prefeito e de vice-prefeito no primeiro biênio, deverão ser convocadas eleições suplementares diretas para a complementação do mandato (art. 81 da Constituição Federal).

2. Fere o princípio da razoabilidade, no entanto,convocar eleições diretas para data muito próxima à das eleições gerais.

Ordem denegada. MS nº 1478-54.2011.6.00.000, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. 20/03/2012.

Ainda suscitam divergência as hipóteses em que a legislação municipal/estadual é silente, seja quanto à realização ou não de nova eleição, seja quanto à modalidade a ser adotada.

Entende o TSE em julgado anteriormente transcrito que a fim de atribuir a maior efetividade possível à soberania popular, deverão ser organizadas eleições diretas quando a legislação local não especificar a modalidade do pleito.

Outro debate emerge quando a legislação do ente municipal/estadual simplesmente nada dispõe acerca da dupla vacância. Ainda não foi pacificado no âmbito dos Tribunais Superiores se tal hipótese se amolda, ainda que por nada dispor, ao princípio da autonomia, ou se configura omissão a ser resolvida pelo Poder Judiciário.

“Embora sofra limitações do Poder Judiciário, prevalece na jurisprudência o reconhecimento do princípio da autonomia, pelo qual cabe aos municípios e aos estados disporem acerca dos procedimentos a serem adotados no preenchimento da chefia de cada respectivo Poder Executivo”

Por fim, resta claro que, embora sofra limitações do Poder Judiciário, prevalece na jurisprudência o reconhecimento do princípio da autonomia, pelo qual cabe aos municípios e aos estados disporem acerca dos procedimentos a serem adotados no preenchimento da chefia de cada respectivo Poder Executivo. Decisões em sentido contrário podem, inclusive, serem objeto de Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal (STF), tendo em vista as decisões em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade que alberga tal interpretação (ADI nº 687 e ADI nº 3549).

O estrangeiro, o inimigo e o Direito Penal

Por André R. C. Fontes



André Fontes é Desembargador federal, mestre e doutor em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), doutor em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutor em Ciências, em História das Ciências, das Técnicas e Epistemologia (UFRJ). Entre outras instituições de ensino, é professor da graduação em Direito e da pós-graduação lato sensu da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Pontifica Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Além disso, tem vasta produção de literatura técnica publicada, como o livro "A pretensão como situação jurídica subjetiva" - Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2002.

O curso do desenvolvimento das relações entre os povos seguiu longos caminhos. A peculiaridade de cada etapa pode ser medida de várias maneiras. Uma delas, certamente, seria pela recepção dos estrangeiros, nos respectivos territórios nacionais.

Influenciados pela ideia de grupo e, amiúde, pelo não reconhecimento de outros, como um de seus pares, as desavenças marcaram a história humana. Primeiro entre nômades, depois entre nômades e sedentários, e depois entre os sedentários. Noutra perspectiva, entre os sedentários agricultores e pastores – afinal o pasto organizado dos cultivadores seria o ambiente perfeito para os rebanhos. O certo é que as guerras eram plenamente reconhecidas e, nos mais variados períodos, não se conseguiu estabelecer qualquer diferença entre guerreiros e população civil.

Nas transformações dos acontecimentos, os estrangeiros foram passados, inicialmente, pelo fio das lanças e espadas dos soldados, para, em algum momento, tornarem-se prisioneiros convertidos em escravos. Entre um período e outro, um longo tempo correu, e igualmente um substancial aporte humanista, em favor da vida, justificou a utilidade

da mão de obra dos vencidos, sob o argumento de que a morte não poderia ser o único objetivo da guerra. Por detrás das novas ideias, aquelas que eram marcadas pelos saques e violações, e que tinham muitos dos feridos, enfermos e incapazes abandonados à sua própria sorte, eram subjugados e integrados, na economia da época, ao que chamamos hoje de despojos de guerra.

O passo do homem às regras da civilidade ainda segue com sobressaltos, mas, ao emergir as formas de reconhecimento da intangibilidade da pessoa humana, seja pelas leis dos Estados, seja pelas práticas internacionais, descobre-se, de um modo evidente, em todos nós, o sentimento de que o ser humano é o centro da racionalidade. É o que torna a liberdade, a integridade física e a dignidade da pessoa humana verdadeiros marcos, para os quais concentram-se o enorme complexo de todo o conjunto de categorias e conceitos da atualidade.

Ao estender-se o conhecimento dos direitos do homem, na ética e no direito dos Estados, as sociedades cercam-se de leis mais gerais para atender o desenvolvimento da personalidade do homem, e de sua capacidade mínima de comer, beber, vestir-se e habitar, e depois fazer política, ciência, arte, religião e todas as formas particulares de melhor atender suas necessidades, sem que essas premissas se circunscrevam ao seu aspecto estritamente individual.

Numerosas são as escolas de pensamento, concepções e tendências para prover o homem dos meios necessários à sua sobrevivência. Os fatores sócio-econômicos serão determinantes para definirmos muitas ou todas essas questões. A linha fundamental que domina os movimentos de instinto e de solidariedade vai do direito à justiça, ou da ética à humanidade.

O tempo das garantias da inviolabilidade do homem, dos conceitos jurídicos que as acompanham e dos regimes legais que impõem a sua proteção inclui concepções que estão submetidas à ideia de que aos Estados se impõe a exigência de tutela pelo direito. E uma das formas de atuação protetora da pessoa humana é o Direito Penal.

A ideia do Direito Penal como instrumento de conciliação dos interesses na sociedade antagônica não é nova, e nunca deixou de ser praticada. O Direito Penal concentra no seu campo de proteção aquilo que é mais caro à sociedade, seus interesses mais sensíveis, seus bens mais expressivos.

Desde os primeiros momentos da fase mais intensa e atual da globalização, afloraram certos conflitos culturais que se manifestam de maneira mais clara e direta na forma de racismo e xenofobia. A integração do estrangeiro aos países de destino resulta em embates, de um lado por numerosos problemas de convivência, mas, por outro, resultam da origem, etnia, condição física ou mental ou mesmo da fé professada.

"Uma das formas de atuação protetora da pessoa humana é o Direito Penal"

Nas condições do fenômeno da globalização e da expansão multiculturalista, a afluência de imigrantes estrangeiros inicia uma nova versão de hostilidade, a que indagamos se não seria num retorno aos tempos da relação de inimigo.

A raiz de uma ação do Estado, fundada na condição de estrangeiro, marcado por características que venham a identificar com um grupo, de torná-lo pessoa perigosa, alguém que, presumidamente, se afasta da forma permanente de agir em consonância com o direito, ou mesmo que se comportará certamente de modo fiel à vida em sociedade é uma questão central e particularmente sensível aos povos modernos.

Encontramos na literatura especializada uma espécie de certidão de batismo de todos os acontecimentos relacionados ao chamado Direito Penal do inimigo: o ataque às torres gêmeas, em Nova Iorque, no dia 11 de setembro de 2001. Se se configura como manifestações de Direito Penal do inimigo uma reação prévia àquele indivíduo que não pode ver-se admitido no estado de cidadania, o marco histórico de sua aplicação se vê há muito manifestado. Seriam exemplos a morte de uigures pela República Popular da China, de adeptos da seita Baha'i na República Islâmica do Irã, em regimes autoritários, e mesmo por democracias reconhecidas, como os Estados Unidos da América no assassinato preventivo de muçulmanos, e de palestinos pelo Estado de Israel.

"O agente não é punido de acordo com a culpabilidade, mas, sim, devido a sua periculosidade"

Parte considerável dos autores estabelece critérios já bem definidos do que poderiam ser as características do Direito Penal do inimigo e, dentre as mais importantes, encontramos a ideia de que a punição não seria um posterius do crime, mas uma atitude preventiva, uma medida de segurança. O agente não é punido de acordo com a culpabilidade, mas, sim, devido a sua periculosidade. É que toda medida contra um inimigo é sempre preventiva, dirigida ao perigo futuro, in potentia, e não como actum. Essa prospectiva visionária talvez seja a mais marcante das características, porque ao combater o perigo, adianta-se ao que seria uma reação certeira aos indiscutíveis crimes que serão praticados, e que justificam uma pronta reação, porque é o que se espera do sujeito perigoso que exteriorizará o fato punível, e que, portanto, exige uma intensa e desproporcional atitude do Estado, uma atitude preventiva, tal como se faz com o inimigo, porque de inimigo se trata!

Esses indivíduos representam um perigo para o Estado, porque certamente agirão in actu em algum tempo, mesmo que não tenham ainda delinquido. Espera-se que o agente aja, porque dele nenhuma garantia haverá de que outro comportamento se espera. Dessa forma, deve-se tomar a guerra como paradigma, de modo que o agente, como um inimigo, jamais se conduzirá como pessoa que atua com fidúcia e boa-fé, mas, sim, será fonte de perigo, a fonte de perigo suprema e que se deve evitar.

Ao examinarmos criticamente as premissas do Direito Penal do inimigo não encontramos nenhuma novidade se considerarmos a experiência autoritária em nosso país. A busca de uma legitimação política para atos violentos, a agressão, tortura e outros abusos como forma de combater o terrorismo justificou a famigerada doutrina da segurança nacional, que a ditadura militar utilizou como fonte de todos os atentados contra o povo brasileiro, é o melhor exemplo.

O traço característico dado a todo aquele que era contrário ao governo que os militares conspiradores criaram com o golpe militar de 1964 era o de inimigo do Estado. E eram chamados de subversivos, comunistas, vermelhos, e terroristas, dentre outros, porque se recusavam a se submeter ao governo constituído. Eram nomes ou termos que os enquadravam de forma genérica e indistintamente na qualidade de "marxistas", como, aliás, ocorreu com Rafael Trujillo, na República Dominicana, com grupos de defesa de direitos humanos (são exemplo As mariposas), como também na Argentina, no Uruguai, no Chile, no Paraguai, na Nicarágua, e como o fez, igualmente, Adolf Hitler ao identificar o marxismo com toda forma de subversão e, para isso, valer-se de associações religiosas ou fraternidades, como, por exemplo, o judaísmo e a maçonaria. Os países comunistas, por sua vez, justificam as suas agressões como reação aos agentes do capitalismo. Pois bem, o tratamento dispensado a todo dissidente da ditadura militar brasileira era o de agente subversivo, similar ao que hoje lemos ser classificado pelos EUA de combatentes inimigos, daí mencionarmos a experiência nacional dessa forma de atuação do Estado.

"Os países comunistas, por sua vez, justificam as suas agressões como reação aos agentes do capitalismo"

A esses que discordavam da ditadura militar atribuía-se a condição de inimigos internos, aos quais deveriam ser submetidos a um regime de guerra, de guerra interna, porque sua condição de terroristas os qualificava como destinatários de uma estratégia de guerra. Não obstante agirem em segredo, em quartos de tortura, ignorados pela opinião pública e veementemente negados pelo governo e pelos políticos a ele ligados, os inimigos do Estado eram retirados das suas casas, do seu trabalho, das ruas e de outros locais em que viviam e submetidos às diretivas que os manuais de tortura, dentre os quais disseminados pela Agência Central de Inteligência dos EUA, que divulgados internamente, e mais tarde aos países vizinhos do Brasil,que também sofreram golpes militares. Em todos eles, o tratamento dessas pessoas como inimigos, redundou em qualificá-los como não-pessoas, tal como hoje impõe o Direito Penal do inimigo.

Nas condições em que empregavam suas ações ignominiosas e violentas, não exitavam em escolher suas vítimas, sem muita informação ou critério. São conhecidos os casos de pessoas mortas por engano, ou porque supostamente sabiam onde se encontravam aqueles que eram perseguidos pelas forças de segurança. Ainda hoje, as dificuldades de identificação do local de destino ou mesmo do próprio cadáver constituem a tônica desses acontecimentos. Sempre que questionados a respeito do uso indevido das Forças Armadas contra um nacional durante a ditadura, o argumento é de estavam todos militarmente unidos contra o governo constituído. E nenhum parlamentar ou mesmo o Presidente da República, o Comandante-chefe das For-

ças Armadas do Brasil, após a Constituição de 1988, eleito democraticamente, conseguiu reverter esse estado de coisas.

Cumpre assinalar que essa oposição do bem e do mal que justifica as ações violentas do Estado são simplificações da figura do inimigo, e que segue o que chamaríamos de modelo de oposição amigo-inimigo concebido pelo jurista, politólogo e filósofo alemão Carl Schmitt, que associava o raciocínio de guerra (amigo-inimigo) ao seu modelo político, tanto nas relações internacionais, como nas relações internas.

“A fórmula do Direito Penal do inimigo insere no Direito Penal figuras estranhas ao seu aperfeiçoamento, e vias que se afastam de sua essência interna e do conhecimento das suas multifacetárias propriedades e relações”

Deve-se ter em conta que, no presente, em nome da emergência, da dissolução do Estado de Direito, do medo que assola a população, a fórmula do tratamento criminal como inimigo seja acompanhada da privação das garantias constitucionais dos réus ou da negação das convenções de guerra, como a de Genebra. A despeito de sua manifesta inconstitucionalidade, por violar os princípios jurídicos norteadores da ação do Estado, que deve obediência às leis e à Constituição, a fórmula do Direito Penal do inimigo insere no Direito Penal figuras estranhas ao seu aperfeiçoamento, e vias que se afastam de sua essência interna e do conhecimento das suas multifacetárias propriedades e relações. A decisão complexa e difícil de identificar quem é o inimigo é uma dessas perplexidades.

O regime do Direito Penal do inimigo se vale de instrumentos mais próximos ao Direito Penal tradicionalmente reconhecido, denominado, por contraposição, de Direito Penal do cidadão, e que atua por meio de formas mais razoáveis e proporcionais, que não aparentam estar associadas à figura do Direito Penal do inimigo. São algumas delas, por exemplo, a descrição vaga dos crimes e uma flexibilização do agravamento das penas, a criminalização de condutas sem um interesse ou bem jurídico definido, a redução dos direitos dos acusados e das suas garantias processuais, bem como o abuso da tutela penal cautelar.

Ao nos referirmos à redução dos direitos dos acusados e às suas garantias, são-lhe inerentes todas as formas que o Estado empregue para impedir que o sujeito pratique crimes fora do cárcere, e estar fora do cárcere é algo que não deve ocorrer. E enquanto estiver preso, ou eliminado, haverá a prevenção dos delitos que ele poderia praticar. É dessa forma que o perigo será eliminado, pelo maior tempo possível.

O dinamismo de nosso tempo carece de precedentes na história da humanidade. E a torrente de movimentação do homem não encontra paralelo na civilização. A grandiosa transformação ocorrida em todas as esferas da vida humana, as mudanças incessantes do mapa político do mundo, fazem com que as forças sociais alterem-se extraordinária e profundamente. E as relações entre povos e pessoas chocam-se pelas mais diversas e contraditórias opiniões. Os problemas gerados por essas relações atingem particulares significados. Para se fazer uma apreciação correta e exata de todas essas considerações, e dar uma resposta a todos os complexos problemas na luta entre as

diferentes pessoas, é que surge um rótulo político, ou uma instituição jurídica sensacionalista: o Direito Penal do inimigo.

A oposição manifesta e atual de vínculos multiformes e complexos que entrelaçam ideais e teorias faz com que, a essência do denominado Direito Penal do inimigo sejam as minorias. A despeito de vivermos num ambiente de diversidade cultural, com a afirmação das chamadas identidades coletivas, do ponto de vista penal pode-se suscitar uma única questão: a da vulnerabilidade de certas formas de identidade humana.

A complexidade das relações sociais modernas tem nos levado a concluir que um direito geral à tolerância entre os povos e culturas seria a prima ratio da convivência e da civilidade. Prescrições jurídicas que culminem na reação à cultura e à religião de cada indivíduo são categorias no Direito Penal do inimigo inerentes à culpabilidade, de forma a alcançar todo aquele culturalmente estranho à certa convivência.

Uma afirmação em torno da culpabilidade é aqui feita como juízo de reprovação pessoal e individual na fórmula de um dado ordenamento jurídico contra o autor de um fato típico e ilícito. Um caráter formal, que certamente pouco nos explicará acerca dos fundamentos e das condições do juízo de reprovação.

“A essência do Direito Penal do inimigo nas sociedades ocidentais é o estrangeiro, especialmente aquele que, por fatores sócio-culturais ou étnico-religiosos, venham a ser considerados, grosseira e caricaturalmente, estranhos ao grupo”

A substituição de penas privativas de liberdade por medidas de segurança de expulsão, a proibição de entrada no território nacional ou medidas de internação constituem outras formas de atuação, estabelecidas no Estado como maneira de desencadear um poder punitivo dominante, voltado a proteger a sociedade daquele que seria o inimigo herético e incontrolável. E a única maneira aceitável num Estado democrático de Direito, de um Estado que se conduz por leis, agir contra aqueles que não são reconhecidos como cidadãos, que não vivem em regime de civilidade, é aplicar-lhes um Direito Penal diferenciado, o do inimigo.

O estrangeiro talvez seja o mais característico alvo nas democracias ocidentais desse pretenso Direito Penal, que nega e contradiz toda a evolução do pensamento repressivo. É que, uma vez radicado nesses países, agrupam-se e formam-se as conhecidas minorias, não obstante protegidas e integradas formalmente como nacionais e cidadãos. A essência do Direito Penal do inimigo nas sociedades ocidentais é o estrangeiro, especialmente aquele que, por fatores sócio-culturais ou étnico-religiosos, venham a ser considerados, grosseira e caricaturalmente, estranhos ao grupo. O uso de chapéu, solidéu, túnicas ou véu são bons exemplos disso.

Dada a heterogeneidade marcante nos países ocidentais, encontramos neles mesmos, entre seus nacionais, figuras tradicionalmente sujeitas a um Direito Penal voltado para aniquilar o inimigo. Entretanto, nas democracias, as lutas internas entre minorias e governos converteram-se em novas formas de movimentos de transformação social, e a maneira como resolvem suas questões tornou-se cada vez mais

política e civilizada. É o caso das leis raciais nos EUA, das leis contra a população aborígene da Austrália e das questões indígenas no Brasil.

Os principais campos de incidência do Direito Penal do inimigo seriam, em princípio, os países autoritários. Todavia, o papel do Direito Penal nesses países é secundário, transferindo-se das leis para as autoridades, geralmente no comando das forças de segurança, os mesmos objetivos de exclusão e eliminação dos inimigos do Estado a que se propõe o Direito Penal do inimigo. São exemplos o Sudão, a Somália e o Zimbábue.

São os países desenvolvidos os que aumentam o rol dos usuários do Direito Penal do inimigo, nas suas mais variadas formas. O acréscimo das excentricidades deriva da criatividade justamente de povos cultos e amadurecidos. A supremacia interna do poder do Estado, e a vitória das formas coercitivas sobre grupos de dissidentes e minorias constituem fórmulas que, se algum dia representaram uma expressão arcaica ou embrionária do Direito Penal do inimigo no território do país, hoje constituem a maneira suprema de agressão contra os grupos de fora. Nos EUA, a vitória nas "guerras" contra os povos indígenas e no Brasil, a "guerra" contra os dissidentes no período da ditadura militar são evidências de afirmações de verdade não muito difíceis de estabelecer na formação e prognósticos do Direito Penal do inimigo. A prática histórica e social de outras épocas confirma integralmente a veracidade das afirmações do Direito Penal do inimigo. Na contemporaneidade, não é a força contra esses grupos que determina a verdade, como de fato na época ocorreu, na filosofia de agressão do Direito Penal do inimigo é a sua verdade que determina a força!

"A prisão de brasileiros no Suriname e no Paraguai obedece a regras diferenciadas daquelas aplicadas aos seus nacionais"

Os brasileiros não ficam de fora desse contexto, nem mesmo como vítimas. E não citaremos a morte de Jean Charles de Menezes na Inglaterra, ou de Roberto Laudísio Curti, na Austrália, que por si só, expressariam o lado externo do Direito Penal do inimigo. A estrutura de alguns dos países vizinhos ao Brasil já registra um Direito Penal voltado para os brasileiros, e que não é dirigido aos seus nacionais. Dois exemplos são marcantes: o Suriname e o Paraguai.

A prisão de brasileiros no Suriname e no Paraguai obedece a regras diferenciadas daquelas aplicadas aos seus nacionais. A Bolívia parece seguir o mesmo caminho, ao dar tratamento injusto aos agricultores brasileiros, especialmente nos departamentos fronteiriços com o Brasil. No espectro de prisioneiros com ou sem julgamento encarcerados nos dois primeiros países mencionados, ou seja, Suriname e Paraguai, figuram os brasileiros em maior número. E a intervenção do Ministério das Relações Exteriores e, também da Seção do Paraná, da Ordem dos Advogados do Brasil, relativamente aos presos no Paraguai, não têm sido suficiente para afastar os desvios aceitáveis que diferem a lei penal de um país para outro, a despeito de toda ajuda econômica e cooperação oferecida pelo Brasil.

A direção que se dá ao Direito Penal do inimigo é sempre variada, mas se consideramos a seletividade que lhe é própria, e que pretensamente visa a resguardar o status de cada povo, eliminam-se

os indesejados e ampliam-se os campos de segurança preventiva, por meio do Direito Penal. A infinita manifestação do Direito Penal do inimigo encontra, no nosso tempo e no espaço dito ocidental, a figura do estrangeiro; o estrangeiro como principal destinatário. É indispensável considerar o estrangeiro como o principal destinatário, porque é isso que supostamente contribui para uma espécie de coesão dos grupos dominantes, em uma só comunidade.

Tudo isso prescreve o lugar especial e o significado do problema do componente orgânico ou das partes integrantes do Direito Penal do inimigo na legislação de cada país. Precisamente a essência das suas premissas, como concepção jurídica e política do Direito Penal, a despeito, e além de atentar contra as teses, os princípios, a expressão verdadeira da natureza do homem, do Estado e de toda a civilização moderna e de suas leis de desenvolvimento, o Direito Penal do inimigo não é portador de razão, ou de verdade, mas, sim de uma grande frustração. Não é uma solução, mas uma daquelas profecias milagrosas que mais seriam rotuladas como fábulas do que uma forma de visão ou base da correta predicção do futuro.

É sobre a base dessas palavras, contrárias ao Direito Penal do inimigo, que podemos assinalar um fenômeno jurídico aparentemente novo em certa medida e falsamente característico para o estado de espírito da sociedade contemporânea. Na verdade, como toda forma de legitimar a agressão e violência, o Direito Penal do inimigo não é novo, e como tudo que viola as bases da dignidade humana não pode ser característico da sociedade moderna.

"O nosso percurso histórico serviu para aperfeiçoar o Direito, e em especial, o Direito Penal, cuja prática analisa e sintetiza toda objetividade do processo civilizatório"

O nosso percurso histórico serviu para aperfeiçoar o Direito, e em especial, o Direito Penal, cuja prática analisa e sintetiza toda objetividade do processo civilizatório. E nesse mesmo plano de ideias devemos lembrar que a luta contra os que atentam contra a sociedade organizada pelo uso do terror não pode significar um medo ante a verdade a ser enfrentada, a verdade que ameaça o poder, tampouco a criação de um poder que ameace a verdade.

A verdadeira compreensão do complexo labiríntico do processo de conhecimento do mundo implica verificar as verdadeiras e efetivas vias que conduzem a revelação da essência interna das coisas, e ao descobrimento das leis do movimento e aperfeiçoamento do homem. A luz que ilumina o conhecimento das leis e a prática como um importante fator do progresso são as forças poderosas que convertem poder em ação nos objetivos mais profundos da humanidade, e no qual o ser humano encontra-se na sua parte mais central.

Medidas encaminhadas ao direito para superar a diversidade e o multiculturalismo, realizadas sobre a base de um direito repressivo, que parece retomar a ideia de controle da fé da idade média, da degeneração da raça do nazismo ou do mais puro inimigo, o estrangeiro, ou seja, o que não é do grupo ou da comunidade, e que sofre os efeitos do direito punitivo aniquilador, aproximam-se, cada vez mais, daquilo que um dia existiu, e que foi a única ordem vigente, a de que o inimigo é o estrangeiro.