ISSN nº 2317-7144

JUSTIÇA ELEITORAL EM DEBATE

Rio de Janeiro, edição 8 - ano 4 - fevereiro de 2013 a junho de 2014



ARTIGOS

A sanção de inelegibilidade e sua natureza personalíssima
Ana Tereza Basilio

Eleições Diretas na Idade Média: o "Couto Mixto"
Luiz Paulo Viveiros de Castro

A Propaganda Partidária e o Período Pré-eleitoral
Eduardo Damian Duarte

A Estética Constitucional e a Sobrevivência Partidária no Fragmentado Sistema Reformista Eleitoral Brasileiro
Marcio Vieira Santos

TRE-RJ com novo comando

ENTREVISTA

Corregedor Regional Eleitoral
Alexandre Mesquita

Conselho Editorial

Desembargador **Bernardo Moreira Garcez Neto**
Presidente do TRE-RJ
Desembargador **Edson Aguiar de Vasconcelos**
Vice-presidente do TRE-RJ
Juiz **Alexandre de Carvalho Mesquita**
Corregedor Regional Eleitoral
Desembargador federal **André R. C. Fontes**
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral
Jurista **Ana Tereza Basilio**
Vice-diretor da Escola Judiciária Eleitoral
Desembargador Federal **Abel Fernandes Gomes**
Membro titular
Juiz **Fábio Uchôa Pinto de Miranda Montenegro**
Membro titular
Jurista **Flávio de Araújo Willeman**
Membro titular
Desembargador **Horacio dos Santos Ribeiro Neto**
Membro substituto
Desembargador **Wagner Cinelli de Paula Freitas**
Membro substituto
Juiz **Alexandre José da Silva Barbosa**
Membro substituto
Juiz **Alexandre Chini Neto**
Membro substituto
Jurista **Marcus Henrique Niebus Steele**
Membro substituto

Expediente

PRESIDENTE
Desembargador Bernardo Moreira Garcez Neto
VICE-PRESIDENTE
Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos
CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL
Juiz Alexandre de Carvalho Mesquita
MEMBROS
Desembargador Federal Abel Fernandes Gomes
Juiz Fábio Uchôa Pinto de Miranda Montenegro
Jurista Flávio de Araújo Willeman
SUBSTITUTOS
Desembargador Horacio dos Santos Ribeiro Neto
Desembargador Wagner Cinelli de Paula Freitas
Desembargador federal André Ricardo Cruz Fontes
Juiz Alexandre José da Silva Barbosa
Juiz Alexandre Chini Neto
Jurista Marcus Henrique Niebus Steele
Jurista Ana Tereza Basilio
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL
Titular: Paulo Roberto Berenger Alves Carneiro
Substituto: Adriana de Farias Pereira
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
Carmen Lúcia Alves de Andrade
DIRETORIA-GERAL
Adriana Freitas Brandão Correia
COMUNICAÇÃO SOCIAL
Jornalista-responsável: Teresa Barros
(MTb-RJ 12308)
Reportagem: Leandro Lamarão, Leonardo Coimbra, Luciana Batista, Maurício Duarte e Vivian Reis
Fotografia: Juliana Henning e acervo TSE
Projeto Gráfico e diagramação: Bruno Moreira Lima (EJE) e Juliana Henning
Estagiários: Daniela Ferrari, Helena Passos Alves e Julio dos Anjos Moreira Lima (EJE)
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Oficial de Gabinete: Elaine Rodrigues Machado da Silva
Assistente: Helena Maria Barbosa da Silva
Estagiários: Luis Felipe Almeida da Silva e Tatiane Oliveira da Silva
ISSN nº 2317-7144
Tiragem: 600 exemplares

APRESENTAÇÃO

Nesta edição, a Revista Justiça Eleitoral em Debate anuncia a chegada das Eleições 2014. No Estado do Rio de Janeiro, o TRE-RJ está sob a direção do desembargador Bernardo Garcez Neto. Com sua vasta experiência no âmbito eleitoral espera-se uma eleição mais rápida e idônea, manifestando fidedignamente a vontade dos eleitores. Para isso contaremos, também, com a contribuição do Portal do TRE-RJ que facilitará o acesso às principais informações sobre as Eleições 2014.

No Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o presidente ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello anunciou a diretriz da breve gestão de pouco menos de seis meses e garante que as bases das Eleições 2014 vão estar prontas até maio, quando ocorrerá a posse do próximo presidente.

A oitava edição da Revista Justiça Eleitoral em Debate traz, ainda, entrevista com o Corregedor Regional Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, o juiz Alexandre de Carvalho Mesquita, falando sobre segurança das urnas, Lei da Ficha Limpa e propaganda eleitoral antecipada.

Com o fito de propiciar aos magistrados, membros do Ministério Público, servidores e advogados o estudo e o debate do Direito e do processo eleitoral, a Escola Judiciária da Presidência do TRE-RJ oferecerá vasta programação de cursos, palestras e seminários.

Escritos de forma clara e didática, artigos redigidos pela Vice-Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro, Ana Tereza Basilio, e pelos advogados eleitorais Luiz Paulo Viveiros de Castro, Eduardo Damian Duarte e Márcio Vieira Santos aprofundam aspectos da legislação eleitoral e da própria história do sufrágio no mundo ocidental. Uma oportunidade para os leitores que buscam opiniões qualificadas de profissionais de destaque na área eleitoral.

André Fontes
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-RJ

SUMÁRIO

NOTÍCIAS

04 - TRE-RJ inicia ano eleitoral com novo comando

06 - Presidente do TSE vai deixar base das Eleições 2014 montada até maio

07 - Portal do TRE-RJ facilita acesso às informações sobre as Eleições 2014

NOTAS

08 - EJE-RJ divulga programação de 2014

09 - TRE-RJ preparado para metas CNJ 2014

ENTREVISTA

10 - "O debate é sempre salutar"
Com o Juiz Alexandre Mesquita, Corregedor Regional Eleitoral

ARTIGOS

12 - A sanção de inelegibilidade e sua natureza personalíssima
Por Ana Tereza Basilio

15 - Eleições Diretas na Idade Média: o "Couto Mixto"
Por Luiz Paulo Viveiros de Castro

18 - A Propaganda Partidária e o Período Pré-eleitoral
Por Eduardo Damian Duarte

20 - A Estética Constitucional e a Sobrevivência Partidária no Fragmentado Sistema Reformista Eleitoral Brasileiro
Por Marcio Vieira Santos

TRE-RJ inicia ano eleitoral com novo comando



Na presidência do TRE-RJ desde dois de dezembro, o desembargador Bernardo Garcez Neto comandará as próximas eleições gerais no estado. O desembargador permanecerá na Presidência do Tribunal até 17 de fevereiro de 2015, quando terá 33 anos de magistratura. No âmbito eleitoral, ele foi juiz titular em Duque de Caxias, entre 1984 e 1989, e membro do TRE-RJ no biênio de 1996-1998, na classe de juiz estadual, mandato em que exerceu a função de corregedor regional eleitoral.

No Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), Bernardo Garcez Neto é desembargador desde 2001 e atualmente preside a 10ª Câmara Cível. Por dois mandatos, foi eleito membro suplente do Órgão Especial, além de ter exercido mandato de membro titular no biênio de 2011-2013. Antes de ingressar na magistratura, em 1982, atuou no Ministério Público, na advocacia e no jornalismo. Na solenidade de posse, o desembargador reiterou que privilegiará a função primordial do tribunal, que é julgar, e anunciou medidas de austeridade e transparência nas despesas.

Tema sensível em todas as eleições, a propaganda eleitoral antecipada também foi alvo da atenção no início da gestão do novo presidente, que determinou a realização da primeira reunião para orientar os juízes da fiscalização de todo o estado. Esses magistrados têm atribuição de poder de polícia, tomando a iniciativa de mandar notificar candidatos e retirar a propaganda irregular. O exercício rápido e firme desse poder de polícia busca garantir a igualdade e o equilíbrio na disputa eleitoral, inibindo abusos nos gastos com propaganda.

Os ilícitos praticados na campanha eleitoral são

julgados por uma comissão especifica, designada pelo presidente e formada pelos desembargadores Wagner Cinelli de Paula Freitas e Horácio dos Santos Ribeiro, além do juiz Alexandre Chini Neto. Nos 92 municípios fluminenses há um juiz da fiscalização da propaganda. Nas cidades com mais de uma zona eleitoral, o presidente do TRE-RJ nomeia o juiz responsável por exercer a função. Na reunião de fevereiro, a orientação foi de que todos tivessem atenção com adesivos colocados em carros, além de faixas e outdoors com mensagens comemorativas, usadas por potenciais candidatos para promover seu nome e imagem.

Para combater a propaganda antecipada, o TRE-RJ conta ainda com a participação da população, que pode registrar as queixas no sistema e-Denúncia, na página do tribunal na internet (www.tre-rj.jus.br). Somente até o final de fevereiro, o TRE-RJ havia recebido 75 denúncias de propaganda antecipada. O sistema permite que os denunciantes acompanhem o andamento das reclamações, que são submetidas ao juiz eleitoral responsável pela fiscalização no município onde ocorreu a irregularidade.



O Presidente do TRE-RJ, Desembargador Bernardo Garcez, utilizará a experiência acumulada na Justiça Eleitoral para conduzir as Eleições de 2014.

Vice-Presidência

O vice-presidente do TRE-RJ, desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos, tomou posse em 2 de dezembro, na mesma solenidade em que o desembargador Bernardo Garcez Neto assumiu a Presidência. Suplente da Corte no biênio 2011-13, ele exercerá mandato como membro efetivo até dezembro de 2015. Desembargador do TJ-RJ desde 2002, ele atualmente integra a 17ª Câmara Cível. Com experiência no magistério superior, o desembargador Edson Vasconcelos é professor, há 26 anos, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj), onde também foi vice-diretor. Atuou como diretor-suplente da Escola Permanente de Diretores de Escolas Estaduais de Magistratura (Copedem).



O Vice-Presidente, Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos, traz a excelência do magistério superior para colaborar no sucesso das eleições.

Corregedoria Regional Eleitoral

O corregedor regional eleitoral do Rio de Janeiro, juiz Alexandre Mesquita, é membro efetivo do Colegiado do Tribunal desde fevereiro de 2013 e assumiu a Corregedoria em abril de 2013. Ingressou na magistratura estadual em 1994, atuando em diversas comarcas do interior do Estado e na Capital. Desde dezembro de 2012 é o titular da 3ª Vara da Fazenda Pública. Com experiência no magistério superior, o juiz Alexandre Mesquita é expositor da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj) há 20 anos. ■



Presidente do TSE vai deixar base das Eleições 2014 montada até maio

Eleito presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pela terceira vez, na sessão do dia 8 de novembro, o ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello anunciou a diretriz da breve gestão de pouco menos de seis meses. “A meta é entregar ao próximo presidente as Eleições 2014 organizadas”, estabeleceu o ministro, que deixará o Tribunal com o encerramento, em 13 de maio, do segundo mandato consecutivo como membro efetivo da Corte. Na mesma sessão, o ministro Antonio Dias Toffoli foi eleito vice-presidente do TSE.



TSE divulgação

Na solenidade de posse, em 19 de novembro, o ministro Marco Aurélio Mello se valeu da experiência para convocar os eleitores a expressarem nas urnas “o que desejam para o futuro da Nação”. Ele condenou a apatia e a acomodação, classificando de “superada” a noção de que a solução dos problemas brasileiros não depende do povo, mas somente dos governos. “Urge sair do marasmo, participar com responsabilidade e assumir o papel reservado a cada um de nós. Que os brasileiros entendam quanto vale cada voto: vale o Brasil inteiro”, discursou.

A violência nas recentes manifestações de rua no país mereceu críticas do ministro. Após ressaltar que a urna é “o lugar de protesto social por excelência”, Marco Aurélio Mello considerou que seria descabido apoiar “a bandalheira, o quebra-quebra dos encapuzados, o enfrentamento às autoridades”. A paralisação das atividades e o fechamento de vias públicas seriam ainda ineficazes, quando comparados ao voto, instrumento real de modificação da realidade social e política. “A vontade do povo é soberana, mas deve ser depositada nas urnas e não incendiada nas lixeiras das ruas”, argumentou.

O presidente do TSE lamentou ainda que o descaso com a coisa pública e o desvio de finalidade no exercício do mandato eletivo “ainda sejam corriqueiros”. Além de viabilizar as eleições, a Justiça Eleitoral teria a tarefa ininterrupta, não apenas em períodos eleitorais, de estar atenta à conduta dos candidatos e ocupantes de cargos públicos eletivos. “Cabe à Justiça Eleitoral zelar pela correção dos procedimentos anteriores à disputa e afastar os que, mesmo tendo obtido o mandato, transgrediram a ordem jurídica”, destacou. “Porém, nada é mais efetivo no combate aos desvios que a vigilância do eleitor”, prescreveu o ministro.

Ministro do Supremo Tribunal Federal desde junho de 1990, Marco Aurélio Mello presidiu o Tribunal Superior Eleitoral na primeira experiência nacional com as urnas eletrônicas, nas eleições municipais de 1996. Ocupou novamente a Presidência do TSE no biênio 2006-2008, quando comandou as eleições gerais de 2006. Desde 19 de novembro de 2013, ele se tornou o único ministro a exercer por três vezes a Presidência do TSE, fato que atribuiu aos “desígnios insondáveis” da vida. “O destino me reservou essa volta ao Tribunal”, disse.

Nascido no Rio de Janeiro, em 12 de julho de 1946, Marco Aurélio Mello foi presidente do Supremo Tribunal Federal no biênio 2001-2003. Há 23 anos no cargo de ministro do STF, ele foi membro do Ministério Público do Trabalho, juiz do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 1ª Região e ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), de setembro de 1981 a junho de 1990. ■

Portal do TRE-RJ
facilita acesso às informações sobre as Eleições 2014

Meio ágil de acesso a informações sobre o pleito de outubro deste ano, o Portal das Eleições 2014 está no ar desde 28 de janeiro, hospedado na página principal do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro na internet (www.tre-rj.jus.br). Relação de candidatos, orientações para regularizar o título de eleitor, resoluções aprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e a distribuição do horário eleitoral gratuito estão entre os dados que podem ser consultados ao longo do processo eleitoral.

O conteúdo disponibilizado na abertura do portal foi selecionado com base na experiência e nas pesquisas de satisfação do cliente externo, elaboradas pelo Tribunal. "Identificamos que a data da eleição e a lista de candidatos eram demandas recorrentes", explica o chefe da seção de internet e intranet (Seinte), Alberto Araújo. Outra dúvida frequente dos eleitores diz respeito ao resultado das pesquisas de intenção de voto. "Estudamos uma forma de explicar que esse resultado não é nossa responsabilidade, pois a Justiça Eleitoral fornece apenas dados do registro dessas pesquisas", diz Araújo.

Na versão deste ano, foi abandonado o conceito de uma página eletrônica independente, que abriria fora do portal institucional, a exemplo do que ocorreu em 2012. "Os usuários têm maior uniformidade na navegação e de identidade, com a página eletrônica disponível numa área do Portal do TRE-RJ", explica Alberto Araújo. Além disso, a insistência na página autônoma traria problemas operacionais. "Foi uma experiência, mas que não atingiu completamente os objetivos esperados. No modelo atual, as informações ficam num mesmo diretório, o que facilita o trabalho", justifica.

Apenas no primeiro mês deste ano, o Portal do TRE-RJ superou 1 milhão e 400 mil visualizações. No mesmo período, em 2012, houve 735 mil visitas, praticamente a metade do número registrado neste ano. "É um alcance que a gente nem imagina", diz o secretário de tecnologia da informação André Sant'Anna. Por isso, a gestão do portal institucional é uma atribuição que exige muito cuidado. "É preciso garantir que os dados estejam sempre atualizados. Basta um endereço errado para causar transtornos aos usuários", exemplifica.

A maior parte dos conteúdos que vão alimentar o Portal das Eleições 2014 foi decidida de forma descentralizada. As diversas unidades do TRE-RJ encaminharam sugestões das informações que deveriam constar na página eletrônica, como previa o Plano Integrado das Eleições (PIE). No dia 4 de outubro de 2013, as sugestões foram compiladas e repassadas à Secretaria de Tecnologia da Informação, responsável por filtrar as sugestões e construir as duas versões do portal, endereçadas aos públicos externo e interno. A etapa seguinte foi a aprovação pela Presidência do Tribunal.

A iniciativa de integrar as unidades do Tribunal na construção do portal procura assegurar a qualidade na prestação de serviços num canal de comunicação cada vez mais exigido. Em 2012, com as eleições municipais, o número de visualizações do portal institucional atingiu 19 milhões. No ano passado, os 17 milhões de acessos surpreenderam, pois foi um ano sem eleições. A expectativa é que as visitas dobrem em 2014, com as eleições gerais em outubro. "Isso serve de motivação, pois mostra que a nossa página na internet tem sido útil aos usuários", alegra-se Alberto Araújo.

A versão para o público interno é uma ferramenta de trabalho, que ficará disponível na intranet. Os conteúdos, portanto, serão muito diferentes, com foco em temas como esclarecimentos aos servidores, orientações sobre suprimentos de fundos e material distribuído aos Pólos de Carga e Armazenamento de Urnas. "É um outro conceito do portal, construído para estreitar a comunicação entre as unidades da sede do tribunal e as 249 zonas eleitorais fluminenses", define Araújo. ■





As versões da internet e da intranet do portal das Eleições 2014 apresentam funcionalidades diferentes para os públicos também diversos de eleitores e servidores.

EJE-RJ divulga programação de 2014

A Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro (EJE-RJ) divulgou o calendário de atividades previstas para o ano de 2014. A partir de maio, a EJE-RJ irá oferecer cursos, seminários e palestras voltados para a formação, atualização e especialização de magistrados da Justiça Eleitoral, membros do Ministério Público Eleitoral, servidores do TRE-RJ e demais operadores do Direito Eleitoral. No primeiro semestre, estão programados seminário e curso sobre Direito Eleitoral, assim como o Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Jurídico-Políticas, com o tema "A Democracia e o Direito Eleitoral". Também estão previstos os cursos de Formação de Assessores Jurídicos, de Técnica de Sentença Eleitoral e de Registro de Candidaturas, além do lançamento das atualizações do Código Eleitoral Comentado e da Lei das Eleições Comentadas.

O seminário de Direito Eleitoral será apresentado por juízes membros e procuradores. Com 60 vagas, o encontro está previsto para o mês de maio e tratará do tema registro de candidatura, tendo como mediador o Desembargador André Fontes, Diretor da EJE. Já as aulas do Curso de Atualização em Direito Eleitoral serão ministradas em junho e julho, sempre às terças-feiras, a partir das 17h, também com 60 vagas. Com inscrição restrita a magistrados, membros do Ministério Público, servidores e operadores do direito, o curso abordará temas como registro de candidatos, inelegibilidades e pesquisas eleitorais. O congresso luso-brasileiro, por sua vez, será voltado para estudantes da faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, magistrados, advogados, pesquisadores e estudiosos em geral. A reforma eleitoral brasileira e aspectos jurisprudenciais da Lei da Ficha Limpa serão alguns dos tópicos debatidos.

Em maio, será a vez do curso de Formação de Assessores Jurídicos realizado às quintas-feiras, a partir das 10h. Serão oferecidas 50 vagas para servidores, assessores e assistentes. Assuntos como Direito da Função Pública, Técnica Cartorial e Deontologia Jurídica serão abordados. Também no mês de maio, servidores que auxiliarão nos trabalhos de registro de candidatos nas eleições deste ano serão treinados no curso de Registro de Candidaturas. Técnica de Sentença Eleitoral será o curso ministrado por juízes eleitorais, voltado para magistrados e chefes de cartório. Previsto para julho, o curso ensinará os aspectos formais da elaboração de sentenças, além de citar casos concretos. Serão oferecidas 60 vagas.

As inscrições para todos os eventos poderão ser feitas pela página da EJE em http://www.tre-rj.jus.br/eje/.

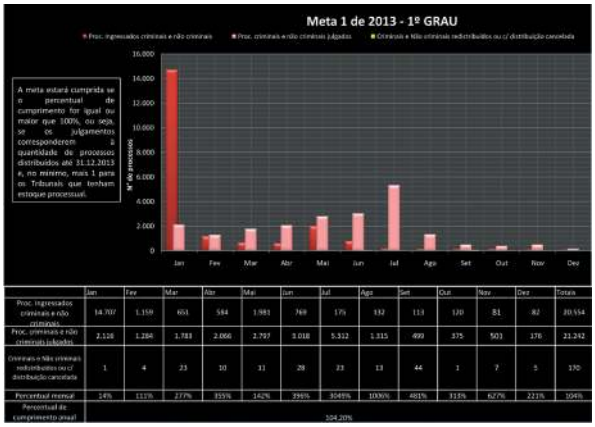


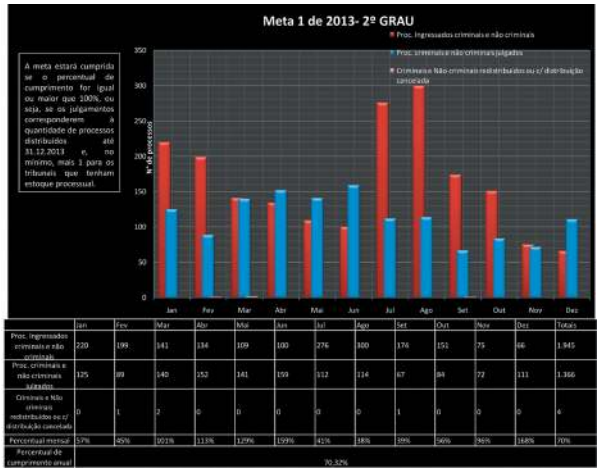
O Diretor da EJE, Desembargador Federal André Fontes, ministrando aula pela instituição em 2011, experiência que será valiosa em 2014.

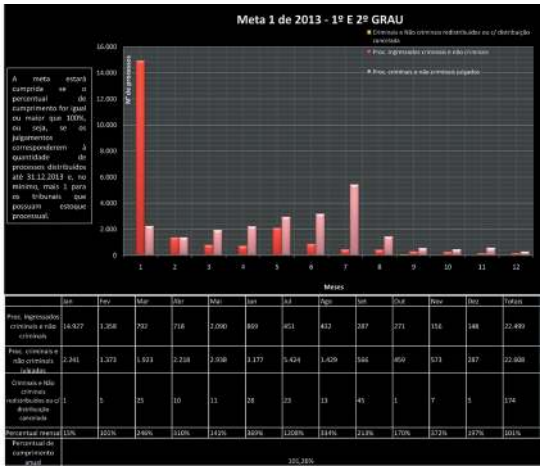
TRE-RJ preparado para metas CNJ 2014

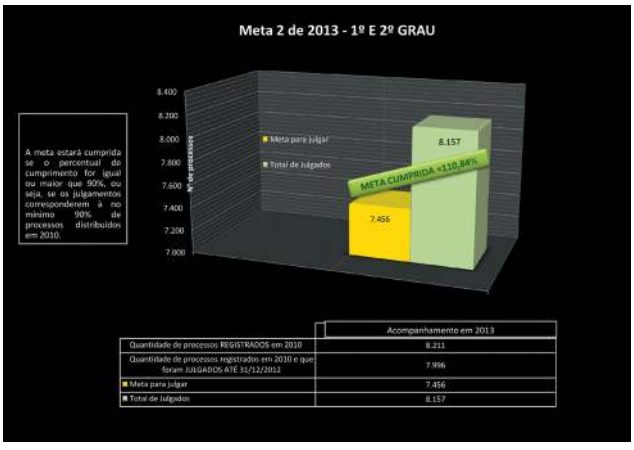
A juíza auxiliar da presidência, Daniela Barbosa Assumpção de Souza, foi nomeada gestora das metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para 2014. Instituir unidade de gestão de processos, elaborar cadeia de valor e capacitar os gestores em governança no setor público são as metas específicas para a Justiça Eleitoral. Há, ainda, as metas nacionais, que devem ser cumpridas por todos os segmentos da Justiça: julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente e identificar e julgar, até 31 de dezembro, pelo menos 90% dos processos que haviam sido distribuídos até 31 de dezembro de 2011, mas não foram julgados até 31 de dezembro do ano passado.

No ano passado, as metas 7 e 8, específicas para a Justiça Eleitoral, foram alcançadas com êxito pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. A meta 7 previa a modelagem de pelo menos 5 processos de trabalho das unidades judiciárias de 1º grau, enquanto a meta 8 determinava a implantação e divulgação da Carta de Serviços do 2º grau da Justiça Eleitoral. Ainda em 2013, o TRE-RJ também se destacou em balanço do CNJ, ficando em segundo lugar, em termos de excelência governamental entre os tribunais eleitorais e em 19ª em relação a toda Justiça brasileira.









Os gráficos demonstram o excelente desempenho do TRE-RJ em 2013, fruto do trabalho conjunto de magistrados e servidores, nos vários cartórios eleitorais e setores do órgão.

“O debate é sempre salutar”

Corregedor do TRE-RJ Alexandre Mesquita



O juiz Alexandre de Carvalho Mesquita é o corregedor regional eleitoral desde abril de 2013. Graduado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), Mesquita ingressou na magistratura estadual em 1994. Nesta entrevista, ele fala sobre segurança das urnas, Lei da Ficha Limpa e propaganda antecipada, entre outros assuntos.

REVISTA: Em janeiro, o senhor escreveu um artigo no qual defende a segurança do sistema de votação brasileiro, em resposta a um texto publicado no jornal “O Globo”. Como esse tipo de debate contribui para fortalecer a confiança da população na urna eletrônica e na Justiça Eleitoral?

CORREGEDOR: O debate é sempre salutar, mormente quando se faz partindo-se de premissas verdadeiras. Explico melhor: existem pessoas que pretendem debater questões baseadas no “achismo”, o que não é possível. Infelizmente, muitas pessoas que têm acesso à grande mídia no Brasil não têm o necessário conhecimento para argumentar acerca do nosso sistema de votação. Quando li o artigo no jornal O Globo, resolvi respondê-lo uma vez que o articulista colocou várias inverdades no texto. Acredito piamente que o articulista não o fez por maldade, mas sim por puro desconhecimento de causa.

REVISTA: O uso da propaganda partidária para a promoção de pré-candidatos, principalmente em ano eleitoral, vem se tornando uma das formas mais comuns de propaganda antecipada. Como coibir esses abusos? Mudanças na legislação poderiam resolver o problema?

CORREGEDOR: A coibição se faz através das representações feitas não apenas pelo Ministério Público Eleitoral como também pelos outros pré-candidatos que se sentem prejudicados por conta da propaganda antecipada feita de forma irregular. Com relação a eventuais mudanças na legislação, não acredito que as mesmas resolveriam o problema, uma vez que a criatividade dos candidatos e dos seus assessores, em especial os de propaganda eleitoral, é praticamente ilimitada, de forma que sempre acharão um meio de burlar eventual legislação a respeito.

REVISTA: A Lei Complementar nº 135, a Lei da Ficha Limpa, vai completar quatro anos em junho e, pela primeira vez, terá plena efetividade em uma eleição geral. A legislação proíbe a candidatura de políticos condenados por órgão colegiado em processos criminais ou por improbidade administrativa e daqueles que renunciaram a cargo eletivo para escapar de cassação. O senhor acredita que, ainda assim, pode haver brechas para os chamados "fichas sujas" nas eleições de outubro?

CORREGEDOR: Não acredito que possa haver qualquer brecha, uma vez que, neste caso, a lei é extremamente rigorosa e não dá margem a brechas para aqueles candidatos condenados, quer por processos criminais, quer por ações civis públicas de improbidade administrativa.

REVISTA: Em outubro do ano passado, o partido da ex-senadora Marina Silva, Rede, teve seu pedido de registro rejeitado pelo TSE. Com isso, a sigla não poderá disputar as eleições de 2014. Qual sua opinião sobre os atuais requisitos para a formação de novos partidos políticos no Brasil?

CORREGEDOR: Os atuais requisitos para criação dos partidos políticos estão previstos nos arts. 7º, 8º e 9º da Lei nº 9.096/95 e 8º a 35 da Resolução - TSE nº 23.282/10. Se por um lado parece um pouco complexa a criação de um partido político, por outro lado a questão do multipartidarismo não pode ser alargada de forma a permitirmos dezenas de partidos no Brasil. Hoje já contamos com mais de 30 (trinta) partidos diferentes, sendo que muitos deles são chamados de "nanicos" que não têm qualquer ideologia para justificá-los.

REVISTA: O senhor é professor desde 1994. Como essa experiência o ajuda na atividade judicante?

CORREGEDOR: A experiência na sala de aula sempre me foi gratificante, pois me obrigava a estudar sempre a doutrina mais atualizada, bem como a sua interpretação jurisprudencial. Assim, durante os anos em que lecionei me aprofundei muito no estudo do Direito Civil e do Direito Processual Civil.

"[...] a questão do multipartidarismo não pode ser alargada de forma a permitirmos dezenas de partidos no Brasil. [...] muitos deles são chamados de "nanicos" que não têm qualquer ideologia para justificá-los."

A sanção de inelegibilidade e sua natureza personalíssima

Ana Tereza Basilio

Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro, Ana Tereza Basilio, presidente da Comissão de Direito Eleitoral do IAB, também é pós-graduada em Direito norte-americano pela Universidade de Wisconsin. Escolhida, em 2012, pela revista "Global Business Magazine", como uma das principais advogadas do cenário jurídico mundial e eleita pela revista "Global Awards 2012" como advogada do ano no Brasil, na área de contencioso civil e empresarial.



Resumo: A alteração da Lei Complementar nº 64/90, introduzida pela Lei Complementar nº 135/90, a denominada "Lei da Ficha Limpa" contempla relevantes inovações, inclusive nas condições de elegibilidade, através da majoração do período de inelegibilidade cominada, que passou de 3 (três) para 8 (oito) anos. Essa gravosa sanção, entretanto, só poderá ser imposta àquele que, efetivamente, praticou o tipo legal, em deferência ao princípio da intranscendência da pena.

A Lei Complementar nº 135/10, conhecida como a "Lei da Ficha Limpa", originou-se de relevante projeto de lei de iniciativa popular, que contou com mais de um milhão de assinaturas de cidadãos brasileiros. Tratou-se de iniciativa respaldada pelo disposto no §2º, do art. 61 da Constituição da República de 1988.

A Lei da Ficha Lima introduziu relevantes inovações no âmbito do Direito Eleitoral. Destacam-se, dentre as suas mais representativas contribuições, as novas condições de elegibilidade, introduzidas na Lei Complementar nº 64/90 pelo seu art. 2º, e o aumento do período da sanção de inelegibilidade de 3 (três) para 8 (oito) anos, através de alteração do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90.

A sanção de inelegibilidade, a ser imposta pelas Cortes Eleitorais àqueles que praticaram atos ilícitos na esfera eleitoral, afigurava-se, sob o ponto de vista de sua efetividade, deficiente, enquanto vigorou a antiga redação do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, que limitava a sua imposição ao período de 3 (três) anos. O intervalo entre as eleições da mesma natureza, como sabido, é de quatro anos e, por conseguinte, o político sancionado com essa pena poderia eleger-se, sem restrições, no pleito seguinte.

Nesse contexto, a condenação na sanção de inelegibilidade não repercutia, de forma efetiva e disciplinar, na esfera jurídica daqueles aos quais ela era imposta e, por conseguinte, a sua fixação afigurou-se, por longos anos, como um ineficaz instrumento de restrição às condutas deletérias, transgressoras das normas eleitorais.

Com o advento da Lei Complementar nº 135/10, a sanção de inelegibilidade foi majorada, de modo a afastar o candidato condenado de sua atividade política por período equivalente a duas eleições consecutivas, ou seja, passou a inviabilizar candidaturas pelo período de 8 (oito) anos. Com essa nova feição, a sanção de inelegibilidade passou a representar grave punição, capaz de macular carreiras públicas, pelo afastamento de candidatos de suas atividades eleitorais por longo período.

Nesse contexto, é relevante destacar peculiaridades próprias dessa modalidade de sanção. A sanção de cassação do registro ou de diploma atinge, nas chapas unitárias, o candidato principal e seu vice, litisconsortes necessários em demandas dessa natureza, ainda que os atos ilícitos tenham sido praticados por apenas um deles.

Isso porque, pela unicidade da chapa, a cassação do registro ou do diploma afetará a chapa como um todo, que é indivisível, e não apenas o seu integrante que tenha, comprovadamente, atuado em desconformidade com as normas eleitorais.

A sanção de inelegibilidade, entretanto, não pode ser infirmada por condutas de terceiros, nem mesmo tratando-se de candidaturas integrantes de chapas unitárias. Sua natureza é personalíssima, e, por conseguinte, só poderá ser imposta àquele que efetivamente praticou o ilícito tipificado. Em outras palavras, a sanção de inelegibilidade, ao contrário de outras penalidades previstas na legislação eleitoral, não poderá ser cominada àqueles que, por ventura, tenham se beneficiado da prática ilegal, mas, apenas, àquele que, diretamente, praticou o ilícito eleitoral.

A regra geral, que vigora no direito sancionatório, inclusive na esfera eleitoral, é ditada pelo princípio da intranscendência da pena, segundo o qual é vedada a interpretação ou a edição de norma que enseje transcendência. Em outras palavras, apenas o autor do ato ilícito é quem deve suportar as consequências de sua iniciativa, tipificada e sancionada em lei.

> ***"A sanção de cassação do registro ou de diploma atinge, nas chapas unitárias, o candidato principal e seu vice, litisconsortes necessários em demandas dessa natureza, ainda que os atos ilícitos tenham sido praticados por apenas um deles"***

A sanção de cassação do registro de candidatura ou de diploma de todos os integrantes de chapa unitária, ainda que apenas um deles tenha praticado ilícito eleitoral, é hipótese excepcional, que decorre do fato de se tratar de chapa única e indivisível, com expressa previsão legal (art. 50 da Resolução TSE nº 23.373/2012). E, por ser regra excepcional, restritiva de direitos, não poderá ser objeto de interpretação extensiva, ou invocada mediante analogia, para abranger outras hipóteses que, por ausência de previsão legal, estão submetidas às regras gerais.

Essa regra excepcional justifica-se pela deferência ao princípio da irregistrabilidade de chapa incompleta, que determina a um nacional para que concorra a um cargo eletivo, nas eleições majoritárias, a realização de candidatura plurissubjetiva, como esclarece Adriano Soares da Costa , verbis:

"(...)candidaturas plurissubjetivas aquelas candidaturas registradas em chapa una e indivisível, de maneira que uma candidatura apenas será juridicamente possível com a outra ou as demais, dependendo da exigência legal. Ou seja, por determinação legal, não se admite que apenas um nacional proponha o registro para candidatura que, juridicamente, foi concebida para ser dúplice ou plúrima. Enquanto para os cargos proporcionais a candidatura é unissubjetiva (embora em listas indicadas pela convenção), para os cargos majoritários há exigência de suplência constituída quando do pedido de registro, sem a qual não poderá ser ele deferido, vez que o voto dado pelo eleitor não será, sob a óptica jurídica, apenas para o candidato principal, mas também para os que completam a chapa (art.178 do CE)."

Nos casos em que a condição pessoal de inelegibilidade de um dos integrantes de chapa majoritária enseje o indeferimento do registro de candidatura do outro candidato que compõe a chapa, o fenômeno jurídico observado é aquele decorrente, tão somente, dos efeitos da sentença inerentes à relação jurídica litisconsórcio passivo necessário unitário, como salienta Cândido Rangel Dinamarco , verbis:

"não se concebe que os co-litigantes estejam no processo em defesa de interesses distintos e, muito menos, opostos. Sem que a relação controvertida seja uma só, incindível, vindo os litigantes ao processo na defesa de um só interesse de que todos são co-titulares, não se teria o litisconsórcio unitário"

A sanção de inelegibilidade, portanto, é personalíssima e não poderá atingir terceiros, ainda que beneficiários da prática ilícita, já que, como observa João Batista Damasceno,"há que se registrar que as inelegibilidades têm natureza personalíssima, ou seja, advêm de condição do próprio candidato."

O e. Tribunal Superior Eleitoral, em recentes precedentes, tem se manifestado nesse sentido:

"CANDIDATO – CHAPA MAJORITÁRIA – INELEGIBILIDADE – CARÁTER PESSOAL

Recurso especial. Anulação geral de eleição. Renovação. Candidato. Responsável. Participação. Impossibilidade. Princípio da razoabilidade. Sujeição. Inelegibilidade. Caráter pessoal. Registro de candidato. Elegibilidade. Condições. Exigência. É assente o posicionamento do TSE de que o candidato que deu causa à anulação do pleito não poderá participar das novas eleições, em respeito ao princípio da razoabilidade.

O reconhecimento da inelegibilidade de um dos candidatos não atinge o outro componente da chapa majoritária, em face de seu caráter pessoal, conforme preceitua o art. 18 da LC nº 64/90. Nesse contexto, correta a decisão que defere o registro de candidatura no pleito renovado, desde que verificados o preenchimento das condições de elegibilidade e a ausência de causa de inelegibilidade.

Nesse entendimento, o Tribunal negou provimento ao recurso. Unânime."

(Recurso Especial Eleitoral nº 35.901/SP, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, publicado em 29.9.2009)

"Recurso contra expedição de diploma - Prefeito - Perda de direitos políticos – Condenação criminal - Trânsito em julgado posterior à eleição - Condição de elegibilidade - Natureza pessoal - Eleição não maculada - Validade da votação - Situação em que não há litisconsórcio passivo necessário - Eleição reflexa do vice - Art. 15, III, da Constituição da República - Art. 18 da LC nº 64/90.

1. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidades são aferidas com base na situação existente na data da eleição.

2. Por se tratar de questão de natureza pessoal, a suspensão dos direitos políticos do titular do Executivo Municipal não macula a legitimidade da eleição, sendo válida a votação porquanto a perda de condição de elegibilidade ocorreu após a realização da eleição, momento em que a chapa estava completa."

(Recurso Especial Eleitoral nº 21.273. Rel. Min. Fernando Neves, publicado em 2.9.2005)

Conclui-se, pois, que deverão ser aferidas, em cada caso submetido a julgamento perante a Justiça Eleitoral, as circunstâncias fáticas e a conduta de cada um dos réus que figurem em demandas eleitorais. E, de acordo com as provas produzidas, o julgador deverá avaliar, individualmente, se deverá ou não impor a sanção de inelegibilidade, em deferência ao art. 14, II, §9º da Constituição da República, a cada um dos litisconsortes passivos, que figuram em demandas eleitorais. ■

"É assente o posicionamento do TSE de que o candidato que deu causa à anulação do pleito não poderá participar das novas eleições, em respeito ao princípio da razoabilidade"

Eleições Diretas na Idade Média: o “Couto Mixto”

Luiz Paulo Viveiros de Castro

Luiz Paulo Viveiros de Castro é advogado atuante no Direito Eleitoral. Professor da EMERJ (Escola da Magistratura do Estado do Rio de janeiro) e também autor do livro “O Caminho e os Descaminhos de Santiago de Compostela”



Quando se fala em república democrática e eleições diretas na história moderna, logo vem à mente a independência americana e a constituição de um país que - num período em que praticamente todo o mundo conhecido era formado por reinos e impérios onde as eleições, quando havia, eram limitadas às casas legislativas - a população elegia diretamente seus governantes, através de eleições diretas e com mandatos temporais perfeitamente definidos. Ou seja, a independência americana, na segunda metade do século XVIII, é o marco histórico do início da era republicana que viria a se expandir no Ocidente nos séculos seguintes e que atualmente é o modelo padrão de forma de governo no mundo ocidental.

No entanto, pouco se fala de uma república democrática, com os governantes eleitos diretamente pelo povo, que existiu durante cerca de sete séculos, do XII ao XIX, em plena Península Ibérica, região pouco afeita à democracia nesse período e que mesmo no século XX passou por breves hiatos de liberdade em sua triste his-

tória de sangrento totalitarismo, só conhecendo a democracia em passado muito recente. Essa república, que o historiador galego Luiz Manuel García Mañá chama de "Unha República Esquecida", é o "Couto Mixto", um Estado independente de Portugal e Espanha situado no vale do Rio Salas, na região fronteiriça entre a Galícia, nos Concelhos de Calvos de Randin e Baltar, na Província de Ourense, e as terras portuguesas de Barroso, no Concelho de Montalegre, na região de Trás-os-Montes.

O "Couto Mixto" foi um estado independente formado por três aldeias, Santiago, Rubiás e Meaus, que teve seus direitos e privilégios reconhecidos por Foral outorgado por Sancho I (1154 – 1211) possivelmente em 1187, ainda no século XII, quando Portugal lutava para ser reconhecido como nação independente do reino de Castela e Leão. Muito embora não se tenha certeza da origem dos privilégios concedidos à população do "Couto Mixto", imagina-se que tenha relação com a proximidade do Castelo da Piconha, uma fortaleza construída sobre um velho castro luso-romano de fundamental importância na defesa da fronteira entre Portugal e a Galícia quando este último reino era dependente de Castela e Leão. O Foral foi renovado por Afonso II (1185 – 1233) e Afonso III (1210 – 1279), sendo que este último condicionou os privilégios à obrigação dos habitantes do Couto de ajudarem na defesa da Piconha em caso de ataque inimigo.

> ***'Couto Mixto', um Estado independente de Portugal e Espanha situado no vale do Rio Salas, na região fronteiriça entre a Galícia, nos Concelhos de Calvos de Randin e Baltar, na Província de Ourense, e as terras portuguesas de Barroso, no Concelho de Montalegre, na região de Trás-os-Montes."***

A relação entre a obrigação da defesa do Castelo da Piconha e os inusitados privilégios dos habitantes do Couto é reforçada pela confirmação do antigo Foral por D. Denis (1261 – 1325), que o faz quando da restauração da fortaleza, e por D. João I, de Avis (1357 – 1433), que manda reconstruí-lo após sua completa destruição pelos castelhanos em 1388. Assim também fez D. Manuel (1495 – 1521), que concedeu novo Foral em 1515, quando mais uma vez a fortificação foi ampliada. Mas, se os privilégios dos habitantes do "Couto Mixto" se originaram na defesa do Castelo da Piconha, continuaram existindo durante o período da União Ibérica (1580 – 1640) quando não havia mais sentido a defesa das fronteiras dos dois reinos unificados sob a Dinastia Filipina dos Habsburgos, e mesmo depois da completa destruição da fortaleza em 1650, nas guerras que se seguiram à Restauração.

Assim, os habitantes do Couto continuaram elegendo seus governantes que tinham poderes administrativos e judiciais, tanto na esfera cível como penal, ao mesmo tempo em que legislavam sobre todos os temas de interesse da população, independentemente das leis espanholas e portuguesas. A autoridade máxima local era denominada "Juiz", escolhido em eleição direta pela população das três aldeias para um mandato de três anos, período após o qual ele próprio deveria convocar novas eleições. O Juiz era auxiliado por seis ajudantes, também eleitos, dois por cada uma das aldeias, chamados "homes de acordo", que tinham competência para resolver os litígios mais simples e aplicar penas leves. Caso houvesse recalcitrância na submissão às penalidades sentenciadas pelos "homes de acordo", estes requisitavam a atuação do "vigairo de mes", pessoa escolhida para executar as decisões e que tinha o poder de nomear ad hoc dois homens do povo para ajudá-lo na tarefa. Além dos "homes de acordo" e do "vigairo de mes", o Juiz era auxiliado pelos "homes bos" escolhidos pelos Conselhos de cada aldeia ("Concellos dos Pobos").

Muito embora a capital administrativa do "Couto Mixto" fosse a aldeia de Santiago de Rubiás, a eleição do Juiz a cada três anos era realizada em campo aberto, no vale do rio Salas, em local equidistante das três aldeias, onde os candidatos apresentavam suas propostas e planos de governo ao eleitorado antes da votação. Confirmando o "Nihil novi sub sole" do Eclesiastes, as regras eleitorais seculares do "Couto Mixto" já previam o instituto do recall ao determinarem que o Juiz eleito poderia ter seu mandato cassado pelos eleitores, caso não fizesse uma boa administração, o que era feito através

de um plebiscito.

A legislação do Couto, com base no direito consuetudinário, era guardada numa arca de madeira com três fechaduras, a "Arca das Três Chaves", depositada na igreja de Santiago de Rubiás, sendo que só podia ser aberta com o uso simultâneo das três chaves, cada uma guardada por um representante de cada aldeia, o que significa que todas as decisões eram tomadas por unanimidade, já que o Juiz eleito, que ficava com a chave de sua aldeia, não podia abrir a arca sem a concordância dos demais. Além disso, a arca só podia ser aberta na presença, além dos detentores das chaves, de quatro homens de cada uma das aldeias, e com a presença dos "homes de acordo" eleitos nas mesmas. Infelizmente, muitos dos documentos seculares mantidos na Arca foram destruídos pelos soldados franceses do Marechal Soult, em 1809, quando fugiam das tropas portuguesas e inglesas comandadas por Lord Wellington. Mas, segundo Luís Manuel García Mañá, em seu magistral "Couto Mixto. Uma República Esquecida", nem tudo se perdeu, uma vez que "mais algúns dos documentos deberon de ser agochados e protexidos, xa que anos despois se atopaban de novo na arca".

Dentre os documentos guardados na Arca estavam os Forais que desde o século XII garantiam aos habitantes do Couto diversos privilégios que iam muito além da inusitada possibilidade de autogoverno em plena idade média: o direito de livre comércio com Espanha e Portugal sem pagamento de impostos, podendo vender seus produtos nas feiras e mercados dos dois países; o direito de possuir armas sem licença das autoridades; o direito de não contribuir com homens aos exércitos em caso de guerras; o direito de conceder asilo tanto a portugueses quanto a espanhóis fugitivos da justiça de seus países; o direito à liberdade de cultivo e comércio, mesmo de produtos submetidos ao monopólio ("estanco") das coroas vizinhas, como o tabaco (à época chamado "herba santa"); e o mais que inusitado direito ao "Camiño Privilexiado", uma espécie de servidão internacional que saía de Rubiás, passava por Santiago e adentrava território português até a cidade de Tourém, num percurso de aproximadamente seis quilômetros por dentro de Portugal, onde os habitantes do "Couto Mixto" não podiam ser incomodados pelas autoridades portuguesas por qualquer motivo, só podendo ser detidas por flagrante de homicídio.

"A história dessa interessante experiência democrática ficou esquecida por mais de um século, já que não interessava aos governos ditatoriais dos países ibéricos sua lembrança, só começando a ser resgatada após a democratização de Portugal e Espanha, já na quadra final do século XX"

A junção do direito de asilo a qualquer fugitivo dos dois países vizinhos com o direito ao Caminho Privilegiado por dentro de Portugal, como era de se esperar, transformou o antigo "Couto Mixto" num verdadeiro "valhacouto" de perseguidos da justiça, o que levou os dois reinos a se preocuparem com as consequências da manutenção dos privilégios feudais do Couto, principalmente depois da legislação que decretou o fim dos privilégios constitucionais dos coutos em Portugal (1834) e da "desamortización de Mendizábal" (1836), em Espanha, que estatizou todos os bens oriundos das obrigações feudais da igreja e dos mansos comuns.

Ademais, o "Couto Mixto" estava geograficamente situado na região dos "pobos promíscuos", aldeias galegas situadas na raia seca entre Portugal e Espanha, onde a fronteira cortava pelo meio três vilarejos - Soutelinho da Raia, Cambedo e Lamadarcos -, fazendo com que algumas casas tivessem alguns cômodos em um país e alguns em outro, já que a linha fronteiriça não obedecia a acidentes naturais e passava por dentro de ruas e prédios residenciais. Em 1864, Espanha e Portugal assinaram o Tratado de Lisboa estabelecendo novos limites na fronteira entre os dois países, ignorando o direito histórico-jurídico dos habitantes do Couto e anexando suas aldeias ao território espanhol. Portugal, por sua vez, ficou com as três "aldeias promíscuas", também ignorando a milenar tradição galega de seus habitantes.

A história dessa interessante experiência democrática ficou esquecida por mais de um século, já que não interessava aos governos ditatoriais dos países ibéricos sua lembrança, só começando a ser resgatada após a democratização de Portugal e Espanha, já na quadra final do século XX. ■

A Propaganda Partidária e o Período Pré-eleitoral

Eduardo Damian Duarte

Eduardo Damian Duarte é bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), membro do Instituto Brasileiro de Direito Público, professor da Escola da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), autor de artigos jurídicos e do livro "Noções de Direito Eleitoral".



A vida política e suas instituições são perenes, independentemente do ano eleitoral. Os partidos políticos, os agentes públicos, os meios de comunicação, a sociedade, enfim, todos respiram e vivem política no dia a dia. A política é instrumento de transformação da vida dos cidadãos que, em nosso Estado Democrático de Direito, participam diretamente da escolha de seus representantes.

As eleições ocorrem a cada dois anos, mas, nesse interregno, a política sobrevive, continua rondando os assuntos e interesses da sociedade.

Assim, mesmo nos anos não-eleitorais, a legislação pátria concede aos partidos políticos o direito de se comunicar com o eleitorado através da propaganda partidária, nos termos do artigo 45 da Lei 9.096/95.

Por outro lado, o artigo 36 da lei 9.504/97 somente permite a propaganda eleitoral após o dia 05 de julho do ano da eleição.

Nesse diapasão, compete à Justiça Eleitoral fiscalizar e sancionar eventuais excessos nos programas partidários que possam ser considerados propaganda eleitoral extemporânea.

Entretanto, a legislação sobre o tema é lacunosa e transfere ao julgador a responsabilidade de analisar subjetivamente, caso a caso.

A partir do momento que o inciso III do artigo 45 permite ao partido político em sua propaganda "divulgar a posição em relação a temas politico-comunitários", abre-se um leque de possibilidades de discursos que podem costear o artigo 36 da lei das eleições, levando o julgador, em muitos casos, a concluir pela existência de propaganda eleitoral fora de época.

Ocorre que, o discurso político é indissociável da propaganda partidária e, na maioria das vezes, o próprio político não percebe que ultrapassou esse tênue limite.

E o discurso de um partido, obviamente, vem a ser verbalizado por seus filiados mais ilustres, em regra detentores de mandato e potenciais candidatos futuros. Isso é mais que natural. Cada agremiação tem o direito de mostrar ao cidadão quem integra seus quadros, suas ideias, propostas, plataformas, projetos e realizações.

Em audiência pública na Câmara dos Deputados, o Ministro do STF, Dias Toffoli, defendeu uma regulamentação mais precisa sobre os atos de pré-campanha: "Para a Presidência da República, os pré-candidatos estão colocados. Pode ter um a mais ou um a menos. Isso que vemos todos os dias nos jornais tudo é pré-campanha? É abuso? Não, é atividade política. Não há sentido que a vida política seja um ilícito, que a atividade de discutir política com a sociedade seja pré-campanha."

As restrições impostas em análises subjetivas e casuísticas empurram o político para uma atuação quase que secreta, tímida, envergonhada.

A sensibilidade do Ministro Toffoli, experiente operador do direito eleitoral, nos faz refletir sobre a necessidade de novas regras, mais claras, objetivas, a fim de se evitar que a propaganda partidária se transforme, hipocritamente, em uma propaganda apolítica. ■

"Compete à Justiça Eleitoral fiscalizar e sancionar eventuais excessos nos programas partidários que possam ser considerados propaganda eleitoral extemporânea. Entretanto, a legislação sobre o tema é lacunosa e transfere ao julgador a responsabilidade de analisar, subjetivamente, caso a caso."

A Estética Constitucional e a Sobrevivência Partidária no Fragmentado Sistema Reformista Eleitoral Brasileiro

Marcio Vieira Santos

Marcio Vieira é advogado eleitoral; doutor e mestre em direito público; doutorando em ciência política e relações internacionais; professor de direito constitucional e eleitoral da EMERJ (Escola da Magistratura do Rio de Janeiro), da FGV (Fundação Getúlio Vargas), da Universidade Estácio de Sá e da AMPERJ (Associação do Ministério Público do Rio de Janeiro) e palestrante da EJE (Escola Judiciária Eleitoral – TRE/RJ).



1. Abordagem temática

Porque a problemática da multiplicidade de propostas de reformas político-eleitorais no Brasil não avançam com resultados de aprovações efetivas e, por vezes, não atendem a estética constitucional?

Logo após a aprovação da recente Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, que alterou algumas normas das Leis nº 4737/65 (Código Eleitoral); nº 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e nº 9504/97 (Lei das Eleições), especificamente na sessão de abertura dos trabalhos do Congresso em 2014, em 03 de fevereiro de 2014, o presidente do Senado – Senador Renan Calheiros (PMDB/AL) pontuou em sua fala a importância da realização de uma reforma político-eleitoral no país, mas destacou que:

"A reforma política é uma unanimidade estática. Todos são favoráveis, mas ela não deslancha no Congresso."

Então pautado nos argumentos vindos da brisa do Planalto, o Presidente do Senado defendeu durante seu referido discurso a realização de um plebiscito ou de um referendo para discutir a proposta de reforma política. Segundo ele, o Congresso Nacional "continua devendo" ao país uma "reforma política digna desse nome", mas tais consultas públicas são eficazes instrumentos de construção de uma pretendida legítima reforma?

Fundamentalmente, os conflitos de interesses entre as pontuais propostas reformistas, apresentadas pelos partidos políticos dominantes e as agremiações minoritárias, que vislumbram resultados maculadores às suas sobrevivências funcionais geram tal impedimento.

Merval Pereira, na edição do Jornal O Globo de 10 de abril de 2013, a partir da citação de Geraldo Tadeu Moreira Monteiro a este subscritor, destaca que: "Como o sistema é fragmentado, os pequenos partidos, contrários ao financiamento público e à lista fechada, exercem seu veto às propostas dos grandes partidos."

Interessante é que a convergência de interesses reformistas garantidores da hegemonia do poder dominante partidário quebra qualquer barreira ideológica entre as agremiações, como por exemplo, ocorre entre PT, PMDB, PSDB e DEM.

Nem sempre foi assim. Hoje vemos a "mudança de lado no balcão", por exemplo, "os petistas protestam contra a liminar do STF que suspendeu a votação do projeto que restringe a criação de novos partidos. Mas, em 1996, no governo Fernando Henrique, aplaudiram liminar do Supremo Tribunal Federal que suspendeu a votação da PEC da Previdência."

Ilimar Franco destacou, na edição do Jornal O Globo de 03 de outubro de 2013, em nota intitulada "História da carochinha", que: "O PT e o PMDB continuam batendo cabeça na reforma política. (...) E que nenhuma reforma será aprovada, nem mesmo na próxima legislatura, enquanto os petistas insistirem no financiamento público."

> ***"a convergência de interesses reformistas garantidores da hegemonia do poder dominante partidário quebra qualquer barreira ideológica entre as agremiações"***

Mais que isso, o PSD, uma das mais novas agremiações partidárias no país, que obteve recente vitória advinda da judicialização da política exercida pelo Supremo Tribunal Federal na garantia constitucional de sua cota do fundo partidário e da sua participação propagandista eleitoral no rádio e na TV, hoje comunga dos mesmos interesses das supracitadas hegemônicas agremiações, como, por exemplo, restou constatado na votação da Câmara dos Deputados que aprovou, em 17 de abril de 2013, o PL nº 14/2013.

2. A estética constitucional em meio aos conflitos de interesses partidários hegemônicos e minoritários

Há no país dezenas de propostas que tramitam nas duas casas do Congresso Nacional, com destaque ao financiamento público de campanha, à votação em lista fechada, ao fim das coligações proporcionais e, mais re-

Conforme originariamente apresentei em minha Tese de Doutorado em Direito ("Estética Constitucional e Multiculturalismo como Parâmetros Democráticos para Reformas Político-eleitorais: da Teoria à Dinâmica Reformista no Brasil"), através de uma legítima conjugação de esforços público-privados chega-se à configuração lógica da estética constitucional, que representa a expressão da verdadeira força normativa constitucional garantidora da máxima efetividade dos direitos fundamentais, como ponto de partida e de chegada da soberania popular na gestão do poder em suas três esferas funcionais, isso a partir da junção instrumental dos destacados modelos de regimes democráticos participativos, ou seja, direto-deliberativo ladeado ao indireto-representativo, em meio aos multiculturais interesses da sociedade. Alcançada a estética constitucional há verdadeiro reforço democrático na efetividade das normas constitucionais por meio de uma dinâmica congruência entre os interesses da sociedade e a ordem jurídica disposta; isto é, há evidente beleza estereotipada pelos anseios da sociedade ajustada aos ditames explícita ou implicitamente consagrados da Constituição. Basilarmente, isso representa que no cerne de qualquer reforma institucional-normativa, deve prevalecer a soberania popular, cujo pilar repousa na indispensável participação da sociedade civil nos debates e decisões de interesse público, em ampla sintonia com as multiculturais vozes da sociedade. Destarte, indispensavelmente a estética constitucional deve ser retratada nos processos reformistas político-eleitorais como garantia do poder de supremacia da Constituição e como reflexo da multifacetada soberana vontade popular.

centemente, sobre as novas regras de recebimento de verba do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV destinado às novas agremiações criadas no país, cuja proposta, conforme disposto, recentemente foi judicializada pelo Supremo Tribunal Federal.

Um emaranhado propositivo legislativo extenso de caráter político-eleitoral que, muitas vezes ineficaz socialmente, não pode ser a cada dia inflado quantitativamente, mas, ao contrário, deveria ser qualificado como meio de exteriorização dos reais interesses da sociedade na esfera pública, principalmente diante de uma hialina crise representativa no Brasil.

Assim, oportuna a afirmação de que: "Vivemos atualmente um regime anárquico em termos de produção legislativa. Votam o que bem entendem." Todavia, o atendimento das múltiplas vozes políticas, destacadamente das minorias partidárias, deve merecer destaque na construção de novos ditames constitucionais (reforma política) e ainda no aprimoramento normativo infraconstitucional eleitoral (reforma eleitoral). Será essa a realidade intencional reformista?

Portanto, questiono o seguinte; a uma: em meio a esses conflitos de interesses que norteiam a sobrevivência partidária de muitas agremiações, seja na garantia da hegemonia do poder seja pela tutela de, ao menos, uma cadeira no Parlamento, as pretensões reformistas político-eleitorais são comandadas, casuisticamente, pelo bloco dos partidos hegemônicos. A duas: quando e como esse emaranhado de propostas será desfeito em prol da construção de reformas político-eleitorais que não venham atender, tão somente, interesses casuísticos das bases político-partidárias dominantes?

Há inúmeras divergências entre as agremiações

Discurso do Senador Renan Calheiros (PMDB/AL) – Presidente do Senado, durante a sessão de abertura dos trabalhos legislativos do Congresso, em 03 de fevereiro de 2014, publicado na coluna de Augusto Nunes, revista Veja, em 04/02/14, no que, no dizer do colunista, o citado senador sugeriria com tal fala que a reforma política só deslanchará quando todos os parlamentares passarem a ser contrários a ela.

A ideia de uma consulta popular foi lançada em junho de 2013 pela presidente Dilma Rousseff como parte da resposta do governo às manifestações populares que tomaram conta do país naquela época. O assunto, porém, perdeu força no Congresso sob o argumento de que não haveria tempo para aplicar as novas regras nas eleições de 2014. O senador alagoano defendeu a consulta pública durante as eleições de outubro, no que afirmou: "Poderíamos aproveitar as eleições de 2014 para ouvir a população brasileira. A reforma política no Brasil só será realidade acompanhada da chancela social, seja através do plebiscito, seja de um referendo", ressaltou Calheiros.

PEREIRA, Merval, O erro do financiamento público. Jornal O Globo, País, edição de 10/04/2103, p. 04.

Liminar deferida pelo ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspende a tramitação, no Congresso Nacional, do projeto de lei que cria restrições para a criação de novos partidos políticos. A determinação é válida até a deliberação final do Plenário da Corte sobre o mérito do Mandado de Segurança (MS) 32033, impetrado pelo senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF).

FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 27 de abril de 2013, p. 2. "Jurisprudência ou realidade nova. A oposição está convencida de que o partido Rede, de Marina Silva, vai herdar o tempo de TV e o fundo partidário dos deputados que aderirem à sigla. Isso se chama "portabilidade", que segundo o ministro Dias Toffoli, relator do caso PSD (29/9/12). Também votaram a favor do partido de Gilberto Kassab: Rosa Weber, Celso de Mello, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Ayres Britto e Gilmar Mendes. Logo, a liminar coincedida por Mendes não é surpresa. Os governistas alegam que foi justamente o caso do PSD que os alertou para fechar essa brecha legal." FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 01/05/2013, p. 2.

FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 03 de outubro de 2013, p. 2: "O PT e o PMDB continuam batendo cabeça na reforma política. Os petistas rejeitaram ontem a proposta de redução dos custos de campanha. Os peemedebistas vão segurar amanhã a votação da proposta de plebiscito. Os aliados dizem que o PT está se isolando. E que nenhuma reforma será aprovada, nem mesmo na próxima legislatura, enquanto os petistas insistirem no financiamento público."

ADI nº 4430 e ADI nº 4795. De acordo com o ministro Gilmar Mendes, o STF, ao julgar a ADI 4430, assegurou aos partidos novos, criados após a realização das últimas eleições gerais para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação. "Essa interpretação foi observada pelo sistema político nas últimas eleições municipais e, portanto, abarcou os atores políticos aos quais foi aplicada até o momento. O PLC 14/2013 parece afrontar diretamente a interpretação constitucional veiculada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4430", concluiu o ministro, ao deferir a liminar requerida no MS 32033.

A proposta, de autoria do deputado Edinho Araújo (PMDB/SP), impede que parlamentares que mudem de partido no meio do mandato transfiram para a nova agremiação parte do fundo partidário e do tempo no rádio e na TV da sigla de origem. Pelas regras atuais, a maior parte do fundo e da propaganda eleitoral é distribuída de forma proporcional ao tamanho das bancadas. Os defensores da proposta - parlamentares governistas - argumentam que o objetivo é frear a infidelidade partidária. Os críticos - principalmente parlamentares de oposição e de agremiações minoritárias - dizem que a finalidade é desestimular candidaturas presidenciais para a eleição de 2014. Se sancionada, a lei tornaria menos competitivos novos partidos, como o Rede Sustentabilidade, que a ex-senadora Marina Silva pretende criar, além do PLB (Partido Liberal Brasileiro) sob a liderança do Deputado Estadual do Rio de Janeiro – Domingos Brazão (PMDB/RJ). O ministro Gilmar Mendes proferiu decisão liminar após pedido do senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) protocolado no último dia 23 de abril de 2013, depois de o projeto ter sido aprovado na Câmara de Deputados. A liminar prevalecerá até que o plenário do Supremo decida sobre o caso. Pouco antes do anúncio da decisão de Gilmar Mendes, o Senado rejeitou requerimento de urgência para a tramitação do projeto. Se a urgência tivesse sido aprovada, a tramitação seria mais rápida no Senado porque o projeto seria votado diretamente pelo plenário, sem passar por comissões. Na decisão, Gilmar Mendes afirma que o Supremo pode analisar questões internas do Congresso em casos

partidárias, principalmente as hegemônicas que objetivam o sistema de votação por lista fechada, o financiamento público de campanhas que, por sinal, já existe, além do fim das coligações no sistema proporcional. Por outro giro, as agremiações minoritárias se mostram amedrontadas com tais mutações, seja diante da divisão pecuniária proporcional de tal financiamento, seja com a potencial aprovação das listas fechadas, seja também com o fim das mencionadas coligações, pois, vislumbram o recebimento de verbas parcas, a dominação de dirigentes "caciques" na formação das listas e, pior, o fim da soma de forças dos blocos políticos ideologicamente afins para o alcance de ínfimas cadeiras no parlamento.

Notadamente, as reformas não saem do papel porque os conflitos de interesses entre partidos políticos hegemônicos e minoritários, que retratam a frágil fragmentação do sistema partidário e de governo, dificultam a formação de mutações que figurem como produtos de consenso político.

> ***"no modelo democrático representativo, a ideia é a de que os eleitos trabalhem em atendimento aos ideais daqueles que os elegeram"***

Ora, considerando que no modelo democrático representativo a idéia é a de que os eleitos trabalhem em atendimento aos ideais daqueles que os elegeram, portanto, atividades políticas ligadas às ideologias dos variados partidos políticos, de suas ações e organizações, fundamentalmente pautadas no aspecto prospectivo, ou seja, nas promessas de campanha, destaca-se que, no processo de formulação e implementação de propostas de reformas político-eleitorais é preciso levar em consideração as forças políticas atuantes e, porque não dizer, principalmente, aquelas que naturalmente emergem da sociedade civil organizada e das manifestações das agremiações políticas minoritárias.

Marco Maciel, na obra "Reformas e Governabilidade", aponta a representação política como um "(...) mecanismo que torna possível e viável tomar decisões coletivas de forma permanente e de maneira racional (...)" onde "(...) os parlamentos democráticos não decidem em função dos seus próprios interesses e valores, mas também em conseqüência dos interesses e valores expressos do que se convencionou chamar opinião pública."

Mas, lembrando Castells, questiona-se também o seguinte: até que ponto a representação popular, fundamentalmente sem controle popular e sem questionamento de seus atos, se preocupa com a isonomia material garantidora dos ideais e direitos das minorias e dos novos grupos identitários?

Diante das diferentes realidades que compreendem as hodiernas sociedades democráticas e seus diversos "atores" é importante o debate que identifique um contemporâneo "status" de cidadania e, consequentemente, o atingimento do "aplicatio" sentimento constitucional (estética constitucional) na atuação dos poderes esta-

---

de "flagrante desrespeito ao devido processo legislativo ou aos direitos e garantias fundamentais". Mendes destacou que a proposta foi aprovada com "extrema velocidade de tramitação". Ele afirmou ver possibilidade de "violação aos princípios democráticos, do pluripartidarismo e da liberdade de criação de legendas. A aprovação do projeto de lei em exame significará, assim, o tratamento desigual de parlamentares e partidos políticos em uma mesma legislatura. Essa interferência seria ofensiva à lealdade da concorrência democrática, afigurando-se casuística e direcionada a atores políticos específicos", afirmou na decisão. Ainda segundo Gilmar Mendes, a decisão de suspender o andamento foi necessária porque a mudança poderia afetar mobilizações políticas voltadas à criação de novas legendas: "O perigo na demora revela-se na singular celeridade da tramitação do PL em questão, principalmente considerando o impacto da proposição legislativa nas mobilizações políticas voltadas à criação e fusão de novos partidos. É necessário que as regras de regência do próximo pleito sejam claras e aplicadas de modo isonômico e uniforme a todos os envolvidos. Por essa razão, leis casuísticas são altamente questionáveis", disse Gilmar Mendes. No mandado de segurança enviado ao STF, o Senador Rollemberg disse que a aprovação do regime de urgência na Câmara foi "ilegal" por ter garantido tramitação mais rápida ao tema com apenas dois votos de vantagem. A ação afirma que a proposta afeta "direitos fundamentais" ao prejudicar a criação de novas legendas. "[É um] projeto de lei casuisticamente forjado, pela maioria, para especificamente restringir direitos fundamentais titularizados por determinados grupos políticos minoritários e perfeitamente individualizáveis, em nítida situação de abuso de poder legislativo", diz o pedido. O senador do PSB argumenta que a proposta pretende "esvaziar, de modo absolutamente arbitrário, inconstitucional e casuístico, importantes iniciativas de lideranças políticas e grupos sociais, em torno da criação de novos partidos". Diz ainda que a proposta surgiu após o PSD ter garantido tais direitos.

Destacadamente, foram aprovados dois projetos de leis, um no Senado e outro na Câmara dos Deputados que tentam difundir idéias relacionadas a pretensas reformas político-eleitorais de interesse sócio-políticos, mas que evidenciam, ao contrário, garantias de certos interesses partidários hegemônicos.

Tais propostas de reformas foram debatidas na Câmara dos Deputados, basicamente no segundo semestre de 2013, em duas comissões, a saber: Comissão Especial de Reforma Eleitoral, sob a presidência do Deputado Federal pelo PMDB/SE – Almeida Lima e com a relatoria do Deputado Federal pelo PT/RS – Henrique Fontana, além do Grupo de Trabalho instituído para tal fim, também chamado de comissão especial por alguns, com destaque aos trabalhos de alguns parlamentares, como: Deputado Federal pelo PT/SP – Cândido Vacarezza e o Deputado Federal pelo PSB/RJ, à época integrante do PV/RJ – Alfredo Sirkis. No Senado, que estabeleceu uma agenda positiva de 34 (trinta e quatro) proposições pós manifestações populares iniciadas em junho de 2013, sobre o temário em exame (reformas político-eleitorais), registra-se aqui os trabalhos da Comissão de

tais, de maneira que seja enaltecida a raiz teleológica da soberania popular em meio aos multiculturais interesses sociais, com a finalidade ímpar de gerar a máxima efetividade constitucional no balizamento do bem comum.

Será que as propostas de reformas político-eleitorais estão vinculadas a tal princípio? Será que esse mote retrata uma dicotomia entre partidos grandes e pequenos, ou uma disputa de poder entre a criação normativa originária pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados? Ou ainda, será que disputas entre os próprios grandes partidos políticos pelo protagonismo reformista eleitoral não geram entraves às pretendidas, e possivelmente necessárias, aprovações mutacionais normativas?

O próprio entrave institucional político-partidário representativo de um fragmentado sistema ideológico e de poder, figura como empecilho à construção reformista politico-eleitoral no país e, assim, configura formas equivocadas representativas de como se governa o país. Então, como fica a velha concepção rousseauniana, renovada por Norberto Boobio, acerca da vontade geral reflexiva da verdadeira vontade popular "in casu"?

Na sua justificação acerca do "paradoxo do universo rousseauniano", como instrumento de alcance da vontade geral na representatividade, Wanderley Guilherme dos Santos destaca que, "(...) Em razão do paradoxo, duas soluções perversas falseiam a verdadeira manifestação da vontade geral: uma, quando algum interesse privado não é considerado na soma algébrica, dando oportunidade a que uma solução seja adotada só porque seu contraditório não foi incorporado ao cálculo; outra, quando, em assembléia de participação inferior à universal, encontra-se uma unanimidade que se revela enviesada contra aquele ou aqueles que não foram consultados ou deixaram espontaneamente de participar. (...) Nenhum dos dois métodos – o da soma algébrica de interesses ou o da unanimidade – elimina radicalmente o erro, isto é, a supremacia do privado sobre o público, do particular sobre o geral, e não há nenhuma segurança de que, a longo prazo, mesmo que um dos dois métodos tenha sido religiosamente observado, o estado da comunidade não venha a se deteriorar.

Mesmo assim, sempre exteriorizando a sua fé mundana na democracia como o melhor dos regimes políti-

---

Reforma Eleitoral criada pelo Senador José Sarney, então presidente daquela casa legiferante, bem como o trabalho feito por uma comissão de juristas também criada pelo citado Senador, da qual participamos como jurista-consultor no Rio de Janeiro, inclusive, com a apresentação de 23(vinte e três) propostas em reunião realizada em dezembro de 2010 na Ordem dos Advogados do Brasil – Rio de Janeiro; bem como, destaca-se, o trabalho do Senador Romero Jucá (PMDB/RR) com a apresentação do PLS nº 441/12, que gerou o Substitutivo PLS nº 6397/13 do Senador Valdir Rauup (PMDB/RO), tudo sob os ajustes políticos capitaneados pelo Senador Renan Calheiros (PMDB/AL), atual presidente do Senado, sob os auspícios protetivos das manifestações populares e, com isso, das vozes das ruas. Neste sentido, inclusive, o Senado iniciou as suas originárias sessões temáticas com o tema "reforma política", na data de 29 de agosto de 2013, com a presença da Ministra do Supremo Tribunal Federal e à época Presidente do Tribunal Superior Eleitoral – Dra. Carmem Lúcia -, na qual também participamos, cujas apresentações e debates giraram em torno das possibilidades e entraves político-jurídicos quanto a implementação de reformas ajustadas aos verdadeiros interesses e necessidades do povo brasileiro, ou como atestou Renan Calheiros: "(...) a reforma que estamos devendo à sociedade brasileira." Renan Calheiros ressaltou em tal inaugural sessão temática especial que foi feita pesquisa pelo órgão Data Senado, no que apurou-se que, entre outros aspectos relacionados à reforma político-eleitoral almejada e a um possível plebiscito ou referendo popular de aprovação de tais reformas, que: "(..) 79% dos entrevistados votariam mesmo que em voto facultativo; 78% seriam contrários ao sistema de lista fechada; 58,6% votariam pelo sistema de aprovação do voto distrital e 48% são favoráveis exclusivo ao financiamento privado de campanha (...)". A Ministra Carmem Lúcia em sua participação na apontada inaugural sessão temática no Senado, entre outras falas, destacou que: "(...) Conviver com outros é política ou a guerra em conciliação das diferenças. (...) Devem existir sugestões até se chegar ao que seja melhor para todos. (...) Da década de 1950 até hoje se falou em reforma política, na verdade desde a implantação da República. (...) A fala da reforma é o reclamo do que foi para as ruas (...) uma transformação que já está maturada. (...) coerente como a sociedade espera (..) e que a parte da representatividade seja rigorosamente cumprida (...) pois o juiz cumprirá rigorosamente o que a lei estabelecer. Arrematou a Ministra Carmem Lúcia em sua participação na sessão temática original de 29 de agosto de 2013: "(...) Qualquer reforma, mesmo que seja por participação direta, precisa ser feita de acordo com o que a sociedade reclama (...) Deve haver não apenas mudanças nos institutos mas nas suas instituições. Sem confiança não existe democracia. (...) A resposta (...) será para garantir o respeito, a confiança das instituições."

FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 02 de maio de 2013, p. 2, citando frase do Senador Pedro Simon (PMDB/RS).

Exemplificando: "No debate sobre os novos partidos, o único coerente é o DEM. Foi contra o PSD e é contra o Rede ganhar tempo de TV e Fundo Partidário relativos aos deputados que aderirem. Os demais partidos dançam conforme a conveniência." FRANCO, Ilimar. Panorama Político, Jornal O Globo, edição de 01/05/2013, p. 2.

Destaca Marco Maciel que: "A democracia representativa é um mecanismo que torna possível e viável tomar decisões coletivas de forma permanente e de maneira racional. De acordo com o chamado aforismo de Sartori, as técnicas de decisão política envolvem duas variáveis: custos decisórios e riscos externos. Tal como ocorre com as funções inerentes à representação (diversidade x governabilidade), aqui também as variáveis custos e riscos se contrapõem, o que torna impossível a maximização simultânea de ambas. Daí os corolários inevitáveis: primeiro quanto maior é o número de pessoas que tomam as decisões para terceiros, menores são os riscos externos e maiores os custos decisórios; segundo, quanto menor o número de pessoas que decidem para os demais, menores os custos e maiores os riscos. A questão é que os parlamentos democráticos não decidem em função dos seus próprios interesses e valores, mas também em conseqüência dos interesses e valores expressos do que se convencionou chamar opinião pública. Neles atuam, portanto, dois circuitos excêntricos – o circuito parlamentar e o circuito popular -, cujos pontos tangenciais variam segundo a pauta de assuntos a serem debatidos, podendo haver coincidência entre eles ou não. Temos de lembrar, contudo, que as questões políticas envolvem, sucessiva, quando não simultaneamente, os três

cos inventados pelo homem, daí ser o mais complexo e mais frágil, Bobbio argumentava que a representatividade popular merecia ser enaltecida, todavia destacando suas meias verdades, pelas quais o saudoso publicista ressaltava ainda que, mesmo com a implementação de possíveis reformas institucionais de cunho legiferante eleitoral, estas não são, exclusivamente, suficientes para extrair potenciais vícios e entraves institucionais de tal regime, assim, dando azo à indispensável força da soberania popular e à preservação da estética constitucional na configuração do que entendo como democracia reforçada (ou reinventada), pois, "(...) Dizer que o corpo eleitoral escolhe os seus representantes é dizer apenas metade da verdade. Na realidade a escolha é feita com um procedimento misto de cooptação e de eleição. A escolha do corpo eleitoral é regidamente limitada pela indicação das direções dos partidos. (...) Limitamo-nos a constatar que, se uma das características do regime democrático é o método eletivo, esse método não é aplicável integralmente. (...) a eleição, mais que uma livre designação por parte do eleitor, é uma confirmação de uma indicação ocorrida anteriormente. (...) Os vícios do regime democrático (...) não são defeitos institucionais; e, portanto, não podem ser corrigidos com reformas institucionais, isto é, com aquelas reformas que se executam com procedimentos de caráter legislativo.

> ***"empoderamento, ladeado à representatividade reforça a democracia e, por via de consequencia, fortalece a soberania popular"***

Como cediço, o alicerce da ordem jurídica vigente, a Constituição deve alcançar um mínimo de estabilidade e segurança (estética). Decorre dessa premissa que reformas constitucionais ou infraconstitucionais precipitadas, principalmente de caráter político e às vésperas de eleições ou eivadas por interesses de grupos políticos dominantes, podem resultar em verdadeiro atentado

---

poderes do Estado. Assim, um sistema dessa natureza, atuando sob tão complexo poder decisório do Estado, leva ao aumento de custos e riscos. MACIEL, Marco. Reformas e governabilidade. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 113 e 114.

Castells argumenta sobre a formação de uma "identidade legitimadora", a qual dá origem à sociedade civil, "ou seja, um conjunto de organismos e instituições, bem como uma série de cidadãos estruturados e organizados, que, embora de modo conflitante, reproduzem a identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural. Isso representa, logicamente, uma série de "atores", como: "igrejas, sindicatos, partidos políticos, cooperativas, entidades cívicas, que, "de um lado prolongam a dinâmica do Estado, por outro estão profundamente arraigados entre as pessoas." Assim, "é precisamente esse duplo caráter da sociedade civil que a torna um terreno privilegiado de transformações políticas, possibilitando o arrebatamento do Estado sem lançar mão de um ataque direto e violento." Neste sentido, segue Castells, "(...) a conquista do Estado pelas mudanças (...) presentes na sociedade civil é possibilitada justamente pela continuidade da relação entre as instituições da sociedade civil e os aparatos de poder ao Estado organizados em torno de uma identidade semelhante (cidadania, democracia, politização da transformação social, confinamento do poder ao Estado e às suas ramificações, e outras similares)." CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade, São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 25.

Bobbio acreditava, como a maioria acredita, que: "(...) a democracia fosse, simplesmente, o autogoverno do povo, como ensinara Rousseau, e que num país como a Itália, provado por tantas desventuras, fosse suficiente pôr em ação o autogoverno do povo para que toda dificuldade, como por encanto, se dissolvesse. (...) A democracia como autogoverno do povo é um mito que a história desmente continuamente. Em todos os Estados, quem governa – e aqui falamos de "governar" no sentido de tomar as decisões últimas que se impõem a todos os membros de um grupo – é sempre uma minoria, um pequeno grupo, ou alguns grupos minoritários em concorrência entre sí. (...) De modo muito incisivo, Filippo Burzio escreveu no livro Essenza e attualità del liberalismo [Essência e atualidade do liberalismo], publicado em 1945, que todas as classes políticas se auto constituem, mas algumas, depois de se terem autoconstituído, se impõem, outras, depois de se auto constituírem, se propõem."BOBBIO, Norberto, Qual democracia? Idem, p. 22 e 23.

Complementa Wanderley Guilherme dos Santos: "(...) Mas a probabilidade de que isso aconteça, nos limites da falibilidade humana, seria mínima. No caso da soma algébrica, pela ausência de interesse particular insatisfeito, induzindo a aquiescência de todos em relação a um "resto" incontroverso. No caso da unanimidade, pela presumida garantia de que terá ocorrido uma coincidência entre o interesse de todos e a decisão tomada. É indispensável registrar que nenhum participante abre mão de seus motivos privados: ou eles são anulados por um motivo contrário ou coincidem com os dos demais." SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Op. cit. p. 74 e 75. No entanto, encontrando certo contraponto a tais argumentos, podemos citar um discurso de Norberto Bobbio proferido em 27 de maio de 1959, nos encontros de cultura realizados na cidade italiana de Brescia e organizado por iniciativa de Stefano Bazoli (ex-constituinte italiano e à época também deputado do Partido Democrata Cristã). Este discurso foi publicado com título original de "Qual e democrazia?, Mocelliana, Brescia, 2009 e recentemente editado no Brasil com o título: BOBBIO, Norberto, Qual democracia? São Paulo: Edições Loyola, 2010. Nele, Bobbio destacou o claro e efusivo enaltecimento da necessária estruturação democrática italiana (basicamente de cunho liberal, marxista e católico) e porque não dizer também direcionado ao mundo daquele período, pós fascismo e pós II Grande Guerra, com pontuais criticas às formatações institucionais ditas democráticas, principalmente destacando que, a sonhada democracia representativa rousseauniana, por si só, não seria porto seguro para o atingimento da igualdade e da justiça como ideais democrático. Bobbio acreditava, como a maioria acredita, que: "(...) a democracia fosse, simplesmente, o autogoverno do povo, como ensinara Rousseau, e que num país como a Itália, provado por tantas desventuras, fosse suficiente pôr em ação o autogoverno do povo para que toda dificuldade, como por encanto, se dissolvesse. (...) A democracia como autogoverno do povo é um mito que a história desmente continuamente. Em todos os Estados, quem governa – e aqui falamos de "governar" no sentido de tomar as decisões últimas que se impõem a todos os membros de um grupo – é sempre uma minoria, um pequeno grupo,

à supremacia constitucional, vez que distanciados de interesses da sociedade.

O que não pode ocorrer, conforme crítica do historiador José Honório Rodrigues , é a implementação de propostas reformistas político-eleitorais que funcionem como "reforminhas de conveniência", ou direcionadas a interesses privados, servindo como ferramentas de mais valia aos interesses político-partidários dominantes (interesse real dominante-partidário), em detrimento aos reais interesses da sociedade (interesse ideológico social-partidário), pois tal realidade põe em risco a estabilidade dos sistemas político-econômicos do país, a ordem jurídica e o equilíbrio social, bases da ajustada relação entre poder e direito.

Tal desvirtuamento do poder serve, por vezes, para atender interesses diametralmente opostos aos anseios sociais, então justificados por reformas inoportunas e eivadas de apegos políticos e juridicamente inapropriados, como ressaltou Hesse: "Igualmente perigosa para a força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a frequente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política."

3. Democracia reforçada (ou reinventada) pelo empoderamento como base das inovações político-eleitorais

Como é cediço, foi publicada no dia 12 de dezembro de 2013, no Diário Oficial da União, a Lei Federal nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, estando, pois, em vigor, a qual, identificada como a última "minirreforma eleitoral", alterou o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições.

Não foram feitas alterações ou reformas eleitorais significativas com a nova lei federal, quiçá mudanças de cunho político que atendessem aos principais pleitos sócio-políticos ou mesmo aos mais usualmente debatidos pelo Congresso Nacional nos últimos 04 (quatro) anos.

Tanto é que tal inovação legiferante eleitoral tem sido chamada de "reforma de perfumaria", considerando que, temas estritos a procedimentos propagandistas eleitorais; data de convenções partidárias; requisitos de ajuizamento de recurso contra expedição de diploma eleitoral e parcelamento de multas eleitorais, portanto, temas sem tanta relevância, repita-se, diante de outros exaustivamente debatidos no Congresso Nacional que poderiam ter sido tratados pela novel norma jurídica eleitoral, mas, infelizmente, foram desconsiderados.

Certamente, o atual emaranhado de propostas reformistas em curso no Congresso Nacional, as quais tramitam em meio às inúmeras divergências de interesses político-partidários hegemônicos e minoritários, pode ter

---

ou alguns grupos minoritários em concorrência entre sí. (...) De modo muito incisivo, Filippo Burzio escreveu no livro Essenza e attualità del liberalismo [Essência e atualidade do liberalismo], publicado em 1945, que todas as classes políticas se autoconstituem, mas algumas, depois de se terem autoconstituído, se impõem, outras, depois de se autoconstituírem, se propõem." BOBBIO, Norberto, Qual democracia? Idem, p. 22 e 23 (Conforme apontado na citada obra de Bobbio: "Qual democracia?", Idem, p. 23; "Filippo Burzio (1891 – 1948) sustenta que a democracia liberal é o único sistema capaz de responder aos anseios igualitários das massas. Entretanto, ao contrário do que pensavam Pareto e Mosca, as elites não são eliminadas no regime liberal democrático porque são escolhidas por procedimentos eleitorais e não impostas pelo partido único). Norberto Bobbio ainda acreditava no poder da legitimidade do voto, portanto uma classe política que se propõe, em detrimento de uma suposta democracia hereditária, que representa uma classe política que se impõe, a qual não representaria os anseios sociais. Assim, argumentando sobre a existência de indispensáveis elementos de uma democracia liberal, de cunho social, ou seja, os princípios do consenso e da responsabilidade política e a mobilidade da classe dirigente, Bobbio destaca a funcionalidade democrática conclamando que: "O primeiro aspecto refere-se ao modo de formação da classe dirigente, ou seja, o assim chamado princípio de legitimidade do poder. (...) A característica do regime democrático, nesse aspecto, é o princípio eletivo: a classe política, em regime democrático, tira a justificação do seu poder da eleição popular. (...) Uma classe política que se impõe, se quisermos usar esta expressão de Burzio, é geralmente uma classe política que transmite o poder por meio da hereditariedade; uma classe política que se propõe renova-se pelo método eletivo. (...) Nas Reflexões sobre a Revolução Francesa (1790), Burke, atacando o princípio da soberania popular, defendeu a hereditariedade como método para a transmissão do poder. Quando se diz que a democracia é o regime no qual o poder é fundado sobre o consenso, paenas se formula com outras palavras o princípio da formação eletiva e não hereditária da classe política. O segundo aspecto da democracia liga-se ao primeiro e o integra. (...) É necessário que esse consenso seja periodicamente repetido. (...) Uma classe política que tivesse derivado seu poder de uma eleição inicial, e depois não fosse submetida a nenhum controle ulterior, levaria a um regime que não se poderia chamar democrático. (...) Esse segundo aspecto explica outro princípio fundamental da democracia, o da responsabilidade do eleito diante dos eleitores. Sem a verificação do consenso não haveria responsabilidade política diante do corpo eleitoral. E sem essa relação de responsabilidade não existe democracia. (...) O terceiro aspecto da democracia refere-se à mobilidade da classe política. (...) Quando as classes políticas se cristalizam e não se renovam, quando não existem mais classes políticas em concorrência, encontramo-nos diante de um regime que é ou atende a se tornar aristocrático. Característica do regime democrático é a alternância das classes políticas no poder, sem que a mudança, mesmo radical, ocorra com derramamento de sangue." BOBBIO, Norberto, Qual democracia? Op. cit. p. 24 e 25.

BOBBIO, Norberto, Qual democracia? Op. cit. p. 27 e 29. T

al temor foi exposto por Hesse em A Força Normativa da Constituição ("Die Normative Kraft Der Verfassung"), da seguinte maneira: "Igualmente perigosa para força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a frequente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política. Cada reforma constitucional expressa a idéia de que, efetiva ou aparentemente, atribui-se maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa vigente. (...) A frequência das reformas constitucionais abala a confiança na sua inquebrantabilidade, debilitando a sua força normativa. HESSE, Konrad, A Força Normativa da Constituição ("Die Normative Kraft Der Verfassung"). Op. cit. p. 22.

como solução reformista a efetivação da idéia de uma democracia reforçada (ou reinventada), ou seja, a busca por uma equilibrada associação de propostas advindas da representatividade e da participação direto-deliberativa na construção normativa político-eleitoral, e mesmo na gestão do poder, a partir de novos espaços que também garantam a efetividade de interesses ideológicos social-partidários minoritários e não apenas a praticada exclusiva hegemonia dos interesses elitistas dominante-partidários.

Logo, o empoderamento ladeado à representatividade reforça a democracia e, por via de consequencia, fortalece a soberania popular, principalmente no âmbito do poder local onde ocorrem as experiências diárias de cidadania, e propicia a construção de novos mecanismos de responsabilidade e de exercício do poder na esfera pública, bem como de normatizações ajustadas às hodiernas exigências democráticas dos ideais de justiça e igualdade.

In fine, diante do fragmentado processo reformista destacado, novos instrumentos de aperfeiçoamento normativo-funcional de caráter político-eleitoral somente terão eficácia se desvinculados de utópicas e fantasiosas promessas eleitoreiras e dos exclusivos interesses hegemônicos partidários, como também se houver sólida doutrina cultural política no país, essa reforçada pela tutela dos direitos de comunicação e de informação e, principalmente, pelo fomento à conscientização educacional da população de seus direitos à cidadania plena. Caso contrário, sempre viveremos na "roda viva" pela busca da sobrevivência dos pequenos diante da dominação das elites.

RODRIGUES, Leda Boechat - Bibliografia de José Honório Rodrigues. Rio de Janeiro, s.c.p., 1956.

HESSE, Konrad, A Força Normativa da Constituição ("Die Normative Kraft Der Verfassung"). Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editores, 1991 p. 22.

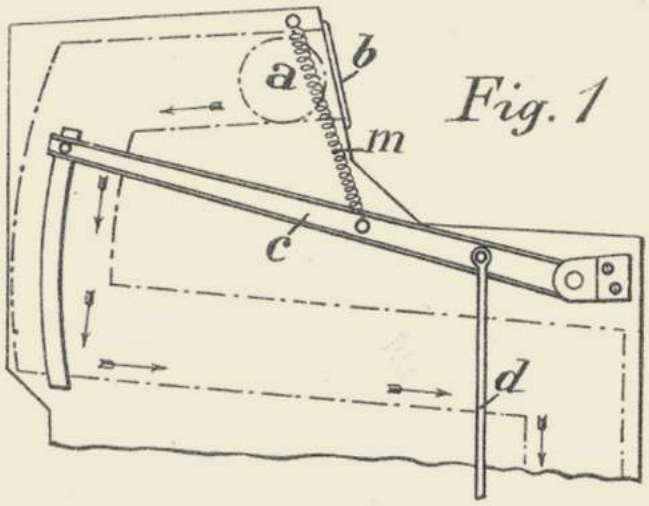
Vejamos alguns pontos da legislação eleitoral alterados pela nova Lei 12.891/13. No tocante ao Código Eleitoral, a Lei 12.891/2013 deu nova redação ao caput do artigo 262 e revogou os quatro incisos, que tratavam do recurso contra expedição de diploma. Pela nova Lei, portanto, somente caberá recurso contra expedição de diploma, nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade. Quanto à Lei dos Partidos Políticos, merece destaque a alteração no artigo 22, quando foi incluído pela nova lei, o inciso V, que dispõe sobre o cancelamento imediato de filiação partidária. Agora, quem se filia a outro partido, basta comunicar ao juiz da respectiva Zona Eleitoral, não mais necessitando, pois, da comunicação ao partido político para cancelar sua filiação. E, havendo coexistência de filiações partidárias (dupla filiação), prevalecerá a mais recente, devendo a Justiça Eleitoral cancelar as demais, ao contrário do que existia antes, quando ambas as filiações eram consideradas nulas. Por último, na chamada Lei Eleitoral, podemos ressaltar as mudanças ocorridas para o período das convenções eleitorais, que foi alterada para o período de 12 a 30 de junho do ano das eleições (antes, era de 10 a 30 do mesmo mês), acrescido com a obrigatoriedade de publicação da ata, por qualquer meio de comunicação, em até 24 horas do evento. Ressalte-se, ainda, que as multas eleitorais poderão ser parceladas em até 60 meses, desde que não ultrapasse 10% (dez por cento) da renda pessoal, passando tal parcelamento, ser direito do cidadão, eleitor ou candidato. A nova Lei também dispõe que somente se efetivará a substituição de candidatos, seja para eleições majoritárias quanto para as eleições proporcionais, se o novo pedido for apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito, salvo em caso de falecimento do candidato. Agora, os bancos são obrigados a acatar, em até 03 dias, o pedido de abertura de conta de qualquer comitê financeiro ou candidato escolhido em convenção e a identificar nos extratos bancários das contas correntes o CPF ou o CNPJ do doador. No tocante à propaganda eleitoral, a nova Lei nº 12.891/2013 proibiu a propaganda realizada por meio de cavaletes, bonecos e cartazes em vias públicas, bem assim colar propaganda em veículos, salvo algumas situações, permitindo, porém, a propaganda através de adesivos em outros lugares. Para os comícios e para a utilização de sonorização fixa, a novidade está para o comício de encerramento da campanha, quando o mesmo poderá ser prorrogado por 02 (duas) horas em relação ao horário anteriormente previsto, ou seja, poderá acontecer até as 2 (duas) horas da madrugada. Foi definido, enfim, o que vem a ser carro de som, mini trio e trio elétrico, o que diminuirá em muito, entendo, as pendengas judiciais acerca do tema.

Bobbio argumentava sobre o tema e destacava especificamente que: "Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade. (...) a democratização da sociedade, donde ser perfeitamente possível existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente." BOBBIO, Norberto. Idem, pp.67/68.

Notadamente nessa linha de reflexão, também devem ser destacados problemas como a deficiente capacitação do cidadão para o exercício da cidadania, sua irregular participação e a falta de formação política, cujas mazelas sócio-políticas apresentam reflexos no comportamento dos representantes, permitindo, por exemplo, a emergência de grupos deficitários de eleitores, sob a ótica qualitativa, abrindo inaceitável espaço a despreparados mandatários dos anseios populares e, assim, uma enfraquecida tutela dos direitos das chamadas minorias. Tais mazelas devem ser suplantadas, sem dúvida. A ampliação de institutos democráticos direto-deliberativos, como: plebiscitos, referendos, ação popular e a possibilidade de emenda constitucional por meio da iniciativa popular, por exemplo, além da ampliação na organização de comissões e de audiências públicas e dos orçamentos participativos na gestão financeira estatal devem figurar como instrumentos de aprimoramento da gestão do poder público, os quais, sem dúvida, merecem guarida no fragmentado processo reformista político-eleitoral pátrio, mas, infelizmente, nem de longe, recebem a necessária relevância.

Rio de Janeiro 3 de Março de 1906
pp Moreira Vilaça

Fig. 1



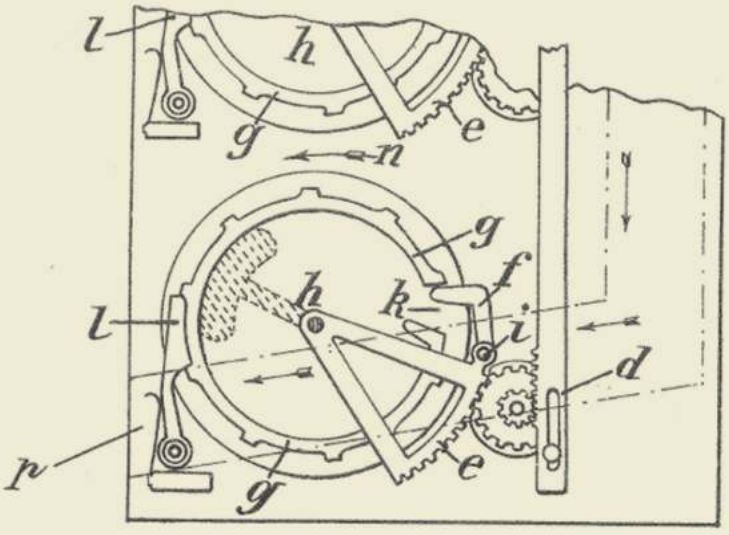


Fig. 2

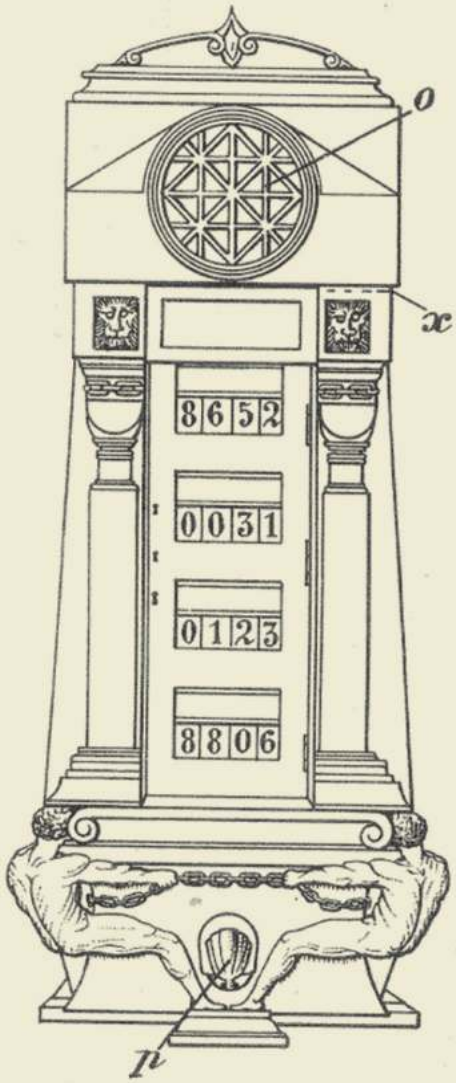
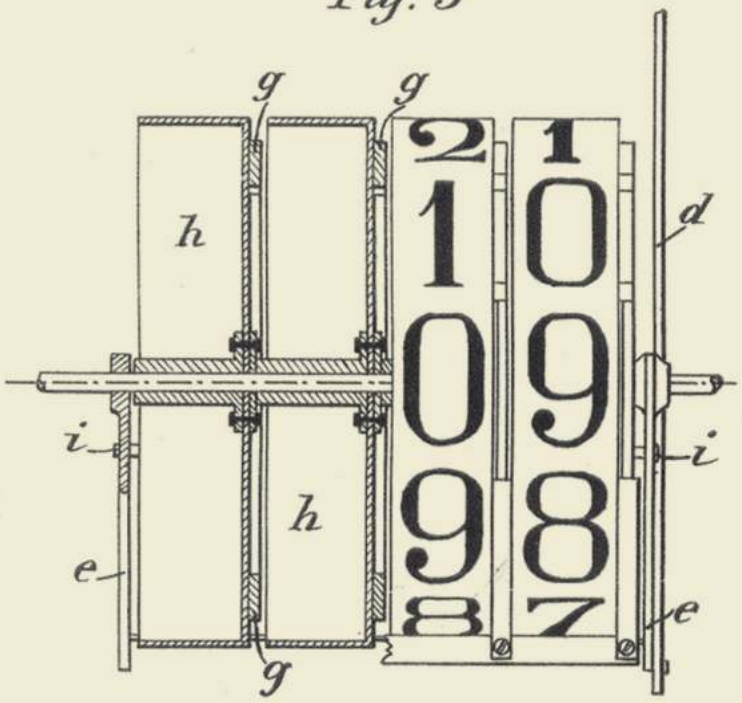


Fig. 3

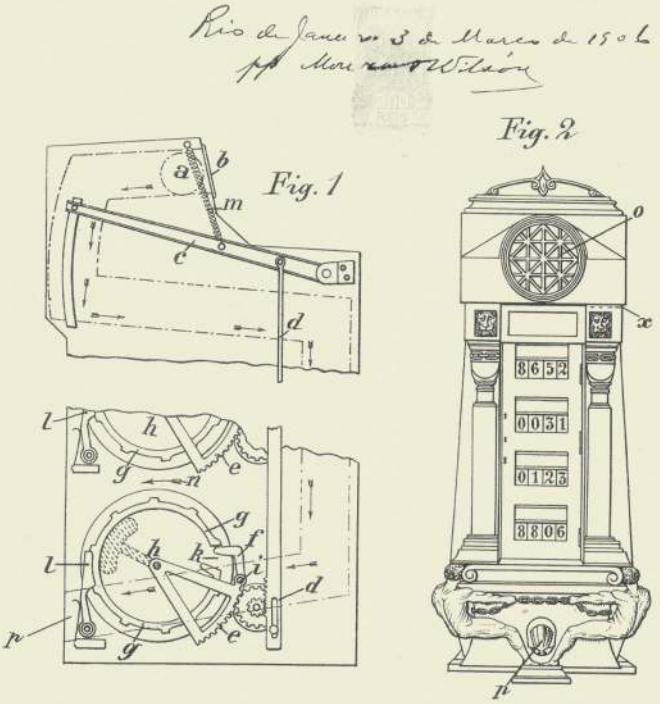


MÁQUINA DE VOTAR
18 DE ABRIL
1906

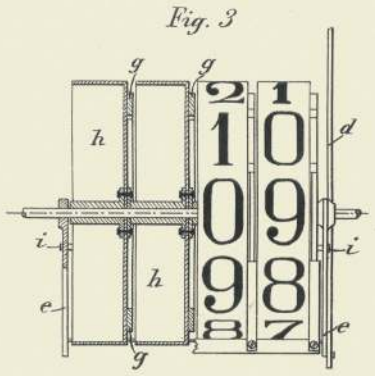
Sobre a imagem de fundo da capa:

Ao lado e abaixo, o desenho técnico e o registro de patente no Brasil de uma ***"machina de votar"***, em nome do inventor italiano ***"Eugenio Boggiano"***, que ilustram a capa desta 8ª edição da Revista Justiça Eleitoral em Debate.

Como se lê no documento, a patente, encontrada no acervo histórico do INPI, foi concedida ao inventor em 18 de abril de 1906, 18 anos após a proclamação da República, com validade de 15 anos, a partir da data de concessão.



Nº 4600.



O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, attendendo ao que requereu Eugenio Boggiano, italiano, industrial, domiciliado em Roma, Italia, por seus procuradores Moura & Wilson, brazileiros, agentes de privilegios e domiciliados nesta cidade,

resolve conceder-lhe, pelo prazo de quinze annos, o uso, gozo, beneficios e vantagens da sua invenção de "uma machina de votar",

conforme o relatorio e desenho depositados sob o n.º 6648.

O Ministro de Estado dos Negocios da Industria, Viação e Obras Publicas assim o faça executar.

Rio de Janeiro, em dezoito de Abril de mil novecentos e seis, decimo oitavo da Republica.



Tribunal Regional Eleitoral
do Rio de Janeiro

www.tre-rj.jus.br