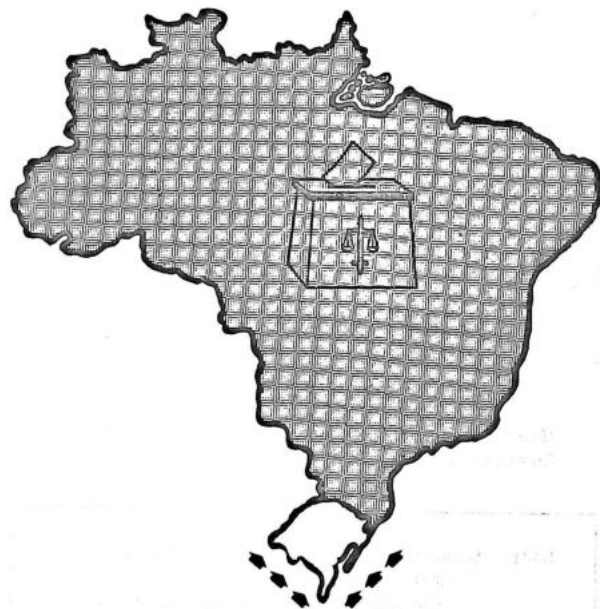


ANAIS



**I SEMINÁRIO
BRASILEIRO
DE
DIREITO ELEITORAL**

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
RIO GRANDE DO SUL
BIBLIOTECA
TRE-RS

342.8 : 061.3 (063) "1990"

5471 a

T. R. E. BIBLIOTECA

N.º 2370

Data: 01.10.90

MFN 1296

(Elaborado pela equipe do Tribunal Regional Eleitoral do RS)
Corrêa, Gilberto Niederauer — org.

S471 Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral (1. :
1990 : Porto Alegre)

Anais I do I Seminário Brasileiro de Direito
Eleitoral, 23 a 25 de maio de 1990 — Porto Ale-
gre : Tribunal Regional Eleitoral do Rio Gran-
de do Sul, 1990.

331 p. : il. ; 21cm.

1. Direito Eleitoral — Seminário. I. Título.

CDU 342.8:061.3(81)

SUMÁRIO

Apresentação	3
Programação	6
Abertura	10
Conferência inaugural	14
Abuso do Poder Econômico	60
Propaganda e Liberdade de Imprensa	80
Debates (dia 23 de maio)	104
Partidos Políticos e Organização Partidária	132
Debates (dia 24 de maio - manhã)	167
Da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo	178
Debates (dia 24 de maio - tarde)	213
A Informática na Justiça Eleitoral	219
Debates (dia 25 de maio - manhã)	241
Organização Judiciária e Eleitoral	245
Debates (dia 25 de maio - tarde)	265
Conferência final	270
Encerramento	284
Anexo I	288
Anexo II	290
Anexo III	293
Anexo IV	304
Anexo V	316
Anexo VI	319
Anexo VII	321
Anexo VIII	322
Anexo IX	323
Anexo X	324
Índice	327

APRESENTAÇÃO

Em discurso proferido por ocasião de sua investidura na Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, em 12 de março de 1990, após acurada análise da necessidade de reestruturação da Justiça Eleitoral, da legislação pertinente e dos próprios partidos políticos, diante da nova e solene opção política por um Estado Democrático de Direito que a Nação vinha de proclamar em 05 de outubro de 1988, já anunciava o Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa:

"Essas questões têm de ser enfrentadas desde logo. Propiciar-lhes o estudo certamente não é missão legal do Tribunal Regional Eleitoral. Mas é, indisputadamente, missão cívica ensinar e propiciar o debate desses temas e dos que lhe são naturalmente conexos. Esta Corte, sensível a essa necessidade, assume voluntariamente mais um ônus, qual o de propiciar o início desses debates e estudos convocando um fórum nacional para deles tratar. É assim que anunciamos, neste momento, a realização, nesta Capital, no próximo mês de maio, do ENCONTRO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL."

Nesse compromisso, a gênese do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, afinal instalado, sob os auspícios desta Corte, em 23 de maio do corrente, tendo-se prolongado, em trabalhos que se iniciavam à primeira hora da manhã e nunca findavam antes do anoitecer, até 25 de maio, no Salão de Eventos São José, Hotel Plaza São Rafael, nesta Capital. Contou-se com o apoio do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS) na recepção de inscrições, bem como com a inestimável compreensão da Procuradoria da República, em especial da Vice-Procuradoria Geral Eleitoral, que, tendo programado, em igual período, "Reunião dos Procuradores Regionais Eleitorais do Sul" para estudo dos mais importantes temas do Direito Eleitoral Contemporâneo - não titubeou em inseri-la no Seminário, assegurando-lhe o sucesso e incrementando a interação acadêmica.

A matéria eleitoral foi sistematizada em seis módulos, a saber: ABUSO DO PODER ECONÔMICO, PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA, PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA, DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO, A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL e ORGANIZAÇÃO JUDICIAL E ELEITORAL. Um universo propositadamente heterogêneo de palestrantes foi convocado, reunindo-se magistrados, procuradores e promotores, advogados, parlamentares, professores, doutrinadores, técnicos e lidados em geral do assunto: Adroaldo Furtado Fabricio, Águeda Passos Rodrigues Martins, Antônio Carlos Álvares Braga, Antônio Carlos Mendes, Aroldo Mota, Carlos Antônio Fernandes de Oliveira, Eduardo Machado Carrion, Fávila Ribeiro, Gercino José da Silva Filho, Gilberto Niederauer Corrêa, Heitor Assis Remonti, Ionice de Paulo Ribeiro, João Braz da Costa Val Filho, João Batista Arruda Giordano, Joel José Cândido, Jorge Luiz Guimarães Barnasque, José da Cunha Nogueira, José Nery da Silveira, José Baptista Vidal Pessoa, José Eduardo Grandi Ribeiro, José Paulo Bisol, Juarez Távora de Azeredo Coutinho, Juracy Vilela de Sousa, Ladislau Fernando Rühnelt, Lourival Mendes de Souza, Luiz Carlos Santos Ferraz, Luiz Otávio Campos Álvares, Nauro Luiz Guimarães Collaço, Nelson

Jobim, Ney Lopes, Pedro Simon, Ricardo da Costa Tjader, Rui Ribeiro Franca, Sílvia Nora Berno de Jesus, Simeão Fernandes Cardoso Cananea, Solon Lemos Pinto.

Primoroso trabalho foi apresentado pelo Doutor Fávila Ribeiro, na conferência inaugural, acerca dos "Pressupostos Constitucionais do Direito Eleitoral Brasileiro no Caminho da Sociedade Participativa". Inesquecível lição foi proferida, na conferência de encerramento, pelo Ministro José Nery da Silveira, acerca da "Justiça Eleitoral como Instrumento da Democracia no Brasil". Na ocasião, recebeu o Presidente do Supremo Tribunal Federal a comunicação oficial de que lhe havia sido outorgada, no quadro especial, a Medalha Moysés Vianna do Mérito Eleitoral do Rio Grande do Sul (vide Anexo IX).

Em relato sintético, acredita-se que se atingiram os objetivos. Os trabalhos foram profícuos, intenso o intercâmbio, aplacaram-se dúvidas, outras surgiram, inteligências poderosas nos aclararam. Ao enfrentar-se o polêmico e preocupante ABUSO DO PODER ECONÔMICO, definições provisórias, sugestões para contê-lo, tudo foi aventado. No trato da PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA, cristalizou-se preocupação no sentido de harmonizar o princípio sagrado da liberdade de opinião, com valores éticos fundamentais, tais como a isonomia. No que toca aos PARTIDOS POLÍTICOS E SUA ORGANIZAÇÃO, debateu-se o dilema presidencialismo/parlamentarismo (por suas implicações no fortalecimento, ou não, dos partidos), assim como o caminho a buscar da democracia participativa, a realidade do Legislativo Nacional e a questão da fidelidade partidária. No árduo tema da AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELEITIVO, o calor dos debates e divergências foi suficiente para demonstrar o interesse e a relevância dessa ação na moralização da vida pública brasileira. A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL foi abordada pela visão inescapavelmente precisa dos órgãos oficiais de apuração e pela agilidade já comprovada pela eficiência dos meios de comunicação, demonstrada, ainda, sua aplicação na pesquisa jurisprudencial. Os Presidentes dos TRÊS trocaram elucidações experiências sobre a ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. Após cada módulo, seguiu-se debate, oportunizando à assistência o questionamento desejado. Trabalhos enviados, sugestões apresentadas, a par de outros assuntos referentes ao Seminário, foram agrupados em Anexos.

Frutificou, nesse contexto, a efetivação do PRIMEIRO ENCONTRO NACIONAL DE PRESIDENTES DE TRIBUNAIS ELEITORAIS, que se realizou, patrocinado pelo Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, na Capital João Pessoa, de 14 a 16 de junho do corrente (vide Anexo II). Igualmente, anunciou-se, pelo Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, a realização do II Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, na Capital Vitória, no mês de setembro.

A Justiça Eleitoral vem, pleito após pleito, contribuindo decisivamente para a paulatina purificação da verdade das urnas, e impondo-se, definitivamente, como "legitimadora do poder", com a crescente eliminação de expedientes que viciavam as eleições, porque desvirtuadores do voto, solidificando-o como o verdadeiro porta-voz do povo, cada vez mais consciente e politizado.

Por outro lado, o mundo demonstra, no fim do milênio, uma vocação irresistível para a democracia. Regimes fechados, burocráticos,

discrecionários, autoritários, ditatoriais, desmoronam - à esquerda e à direita, por todos os lados - no turbilhão do furacão democrático. A humanidade assume, resoluta, a democracia como valor universal, que não comporta relativizações ou concessões. Neste contexto, nós, brasileiros, haveremos de envidar todo nosso esforço no sentido de fortalecer o sistema democrático.

Assim, a Justiça Eleitoral, consciente de sua função política de legitimadora do poder e de sua responsabilidade na consolidação democrática, buscando instrumentos para que sua prestação jurisdicional seja efetiva, há de partir do conhecimento de sua realidade a fim de planificar alterações e estabelecer objetivos. Esse, o de responder à altura do momento histórico, o escopo de eventos como o que ora apresentamos.

Porto Alegre, agosto de 1990.

NOTA EXPLICATIVA

Estes ANAIS foram elaborados a partir de material audiovisual transcrito, revisado e datilografado. O trabalho foi realizado sob a coordenação de Jayme Weingärtner, Auxiliar Especializado do Gabinete da Presidência do TRE-RS, com a especial colaboração dos Doutores Valéria Maura Hubner Xavier, Auditora, Neide Duarte Scherer, Assessora da Presidência - responsáveis pela datilografia - e Edgar Luiz Schneider Neto, Assessor da Presidência; do Serviço de Taquigrafia, que efetuou a transcrição; e de outros eventuais colaboradores.

I SEMINÁRIO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL

PROGRAMAÇÃO

MAIO DE 1990

Dia 23 (quarta-feira)

8h30min Sessão solene de abertura, a cargo do Desembargador GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

- Conferência inaugural pelo Professor e Procurador da República FÁVILA RIBEIRO, sobre O DIREITO ELEITORAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

10:00h Tema: ABUSO DO PODER ECONÔMICO

Palestrantes: Dr. RUI RIBEIRO FRANCA, Vice-Procurador-Geral Eleitoral, de Brasília.

- Dr. Antônio Carlos Mendes, Procurador-Regional Eleitoral no Estado de São Paulo.

- Dr. NEY LOPES, Professor e Deputado Federal.

- Debates.

Moderador: Desembargador LADISLAU FERNANDO RONHELT.

14:00h Tema: PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA

Palestrantes: Dr. CARLOS ANTÔNIO FERNANDES DE OLIVEIRA, Procurador-Regional Eleitoral em Santa Catarina.

- Dr. JOSÉ PAULO BISOL, Senador pelo Rio Grande do Sul.

- Dr. JOSÉ DA CUNHA NOGUEIRA, Professor e Advogado em Goiás.

- Dr. HEITOR ASSIS REMONTI, Juiz Eleitoral em Porto Alegre.

- Debates.

- Moderador: Desembargador OSCAR GOMES NUNES

Dia 24 (quinta-feira)

- 9:00h Tema: PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

Palestrantes: Dr. EDUARDO MACHADO CARRION, Professor e Advogado no RS.

- Dr. NELSON JOBIM, Deputado Federal pelo Rio Grande do Sul.
- Dr. PEDRO SIMON, ex-Senador e ex-Governador do Rio Grande do Sul.
- Dr. RICARDO LUIZ DA COSTA TJADER, Juiz Eleitoral de Palmares (RS).
- Desembargador LADISLAU FERNANDO RONHELT, ex-Presidente do TRE/RS.
- Debates.
- Moderador: Desembargador MILTON DOS SANTOS MARTINS.

14:00h Tema: DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

Palestrantes: Dr. ANTÔNIO CARLOS MENDES, Procurador-Regional Eleitoral em São Paulo.

- Dr. AROLDO MOTA, Advogado em Fortaleza (Ceara).
- Dr. JOEL JOSÉ CÂNDIDO, Procurador da Justiça no RS.
- Dr. JURACY VILELA DE SOUSA, Juiz Eleitoral em Porto Alegre (RS).
- Debates.
- Moderador: Dr. JOÃO CARLOS SILVEIRO, Juiz do TRE/RS.

Dia 25 (sexta-feira)

- 9:00h Tema: A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL

Palestrantes: Dr. RICARDO SÁ FREIRE, Chefe da DEAT-3/DIRATI, Representante do SERPRO.

- Dr. SOLON LEMOS PINTO, Diretor-Presidente da PROCERGS.
- SRA.SILVIA NORA BERNO DE JESUS, Gerente de Sistema da SISON INFORMÁTICA LTDA - RBS.
- Dr. LUIZ CARLOS SANTOS FERRAZ E HÉLIO CAMILO RUAS, da Procuradoria-Regional da República no RGS.
- Moderador: Dr. LUIZ OTÁVIO CAMPOS ALVARES.

14:00h Tema: ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Palestrantes: Des. ÁGUEDA RODRIGUES MARTINS, Presidente do TRE/CE.

- Des. JOSÉ EDUARDO GRANDI RIBEIRO, Presidente do TRE/ES.
- Des. JOÃO BRAZ DA COSTA VAL FILHO, Presidente do TRE/MG.
- Des. SIMEÃO FERNANDES CARDOSO CANANEIA, Presidente do TRE/PB.
- Des. LOURIVAL MENDES DE SOUZA, Presidente do TRE/RO.
- Des. NAURO GUIMARÃES COLLAÇO, Presidente do TRE/SC.
- Des. ANTÔNIO CARLOS ALVARES BRAGA, Vice-Presidente do TRE/SP.
- Des. GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA, Presidente do TRE/RS.
- Des. ADROALDO FURTADO FABRÍCIO, Vice-Presidente do TRE/RS.
- Des. JOÃO BATISTA ARRUDA GIORDANO, Professor, Advogado e ex-Juiz Eleitoral em Porto Alegre (RS).

17:00H Sessão solene de encerramento, com conferência do Ministro JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA, Presidente do Supremo Tribunal Federal.

SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE DIREITO ELEITORAL

SESSÃO SOLENE DE ABERTURA. Da esquerda para a direita: Deputado Federal Ney Lopes (PFL/RN), Des. Manoel Celeste dos Santos (Representante do Poder Judiciário), Deputado Gleno Scherer (Presidente da Assembleia Legislativa/RS), Des. Gilberto Niederauer Corrêa (Presidente TRE/RS), Dr. Manoel André da Rocha (Representante do Poder Executivo), Dr. Paulo Olímpio Gomes de Souza (Procurador-Geral de Justiça/RS), Dr. Ruy Ribeiro Franca (Vice-Procurador-Geral Eleitoral/Brasília), Dra. Ellen Gracie Northfleet (Representante do Tribunal Regional Federal), Dr. Fávila Ribeiro (Professor e Procurador da República).

DISCURSO de abertura da Sessão Solene do I SEMINÁRIO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL, proferido pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, em 23.05.1990.

Ao assumir a Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, em março deste ano, lancei as bases e fundamentos que estavam a exigir um conclave desta natureza.

Temos uma nova Carta Constitucional impondo a necessidade de uma Lei Complementar que há de cuidar da "Organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais", como soa o caput do artigo 121 da Constituição Federal. É urgente, portanto, o equacionamento dessa legislação, mormente no que tange à competência das Cortes Eleitorais e o papel - que ela não reivindica - de fiscalização dos partidos. Não parece devam continuar os Tribunais Regionais com os encargos de registros e anotações de Diretórios, Delegados, Comissões Executivas Municipais, que melhor se ajustariam à economia interna dos partidos políticos ou, quando não, seu simples arquivamento nas jurisdições eleitorais respectivas de primeiro grau. Aos Tribunais Regionais incumbiria apenas o arquivamento de tais deliberações a nível regional, como a nível nacional incumbe ao Tribunal Superior Eleitoral, sem qualquer fiscalização ou exame. Este dar-se-ia tão só, como é da tradição do Poder Judiciário Nacional, quando existisse controvérsia no cumprimento de exigências legais. Claro que reivindicaria a Justiça Eleitoral a competência para solução de demandas que tem nascedouro na atividade político-eleitoral, atualmente decididas pela Justiça Comum; como por exemplo as questões pertinentes à perda de mandato ou as que dizem respeito ao direito de suplente a preencher vaga, mormente ante o princípio, inserido na Constituição, da fidelidade partidária.

Igualmente, certos de que doravante não sofreremos hiatos, curtos ou longos, no processo democrático, urge ampliar o corpo funcional desta justiça especializada, certo como é que para o futuro os pleitos, neles incluídos os plebiscitos para decidir sobre desmembramentos territoriais, realizar-se-ão todos os anos.

É necessário, portanto, acrescer e aprimorar os quadros funcionais da Justiça Eleitoral em todos os seus níveis.

De outra parte, o Código Eleitoral em todos os seus contornos, inclusive no que pertine à Lei das Inelegibilidades, está a exigir um inadiável estudo. Transformado em verdadeira colcha de retalhos pela necessidade casuística de edição de normas próprias a cada pleito que se realiza e criando verdadeiros quebra-cabeças para sua interpretação adequada e adaptada aos novos tempos, é inadiável a adoção de um novo Código Eleitoral. Sem esquecer que do processo eleitoral há de tratar-se logo, atento a que suas alterações, por disposição constitucional, tem sua eficácia temporal protraída para um ano após sua promulgação (art. 16 da Constituição Federal).

No que diz respeito aos Partidos Políticos, sua organização, a criação de exigências mínimas para seu funcionamento, evitando a proliferação de siglas de aluguel, a definição de seus princípios fundamentais, inclusive examinando-se a conveniência de impedir a proliferação de parti

dos com identidade de princípios, a filiação partidária, a igualdade de oportunidade de seus filiados e o respeito às suas minorias, a fidelidade partidária, são temas que estão exigindo, certamente, profunda reflexão a desembocar numa legislação capaz de devolver ao sistema partidário a credibilidade que os resultados dos últimos pleitos demonstram maisculamente reduzida.

Para esta finalidade estamos reunidos e começaremos, em seguida, a examinar pontos de dramática significação para o aperfeiçoamento dos pleitos e sua absoluta lisura e fidelidade.

A dinâmica dos trabalhos desenvolver-se-á com a exposição do tema principal, visualizado sob diversos ângulos, e propiciando esclarecedor debate entre os presentes, assegurado aos que não quizerem ou não tiverem oportunidade de usar da palavra pela angústia do tempo, a formulação de indagação ou observação escrita que possa ser respondida desde logo ou, ao menos, inserida nos anais para posterior meditação, pois deseja-se fornecer uma memória do Seminário capaz de servir ao Congresso Nacional como importante subsídio para o aprimoramento de nossa legislação.

Ao declarar instalados os trabalhos do I SEMINÁRIO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL desejo, em primeiro lugar, agradecer a presença das dignas autoridades que compareceram a esta solenidade.

Desejo agradecer a colaboração do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul pelo seu apoio na recepção das inscrições.

Desejo, ainda, agradecer, de um modo muito especial, à Procuradoria da República, em particular à Vice-Procuradoria Geral Eleitoral que, tendo programado "Reunião dos Procuradores Regionais Eleitorais do Sul" para estudo dos mais importantes temas do Direito Eleitoral contemporâneo, não titubeou em inseri-lo no nosso Seminário, assegurando-lhe o sucesso e enriquecendo a interação acadêmica de todos os participantes.

Agradeço, de igual forma, aos membros do Ministério Público Eleitoral e a compreensão da chefia da Instituição e de seu Gabinete de Assessoramento Eleitoral dirigido pelo ilustre Procurador da Justiça JOEL JOSÉ CÂNDIDO.

Desejo agradecer, de igual modo, aos eminentes Presidentes e membros dos Tribunais Eleitorais que aqui acorreram, fazendo-o às suas expensas, numa demonstração cívica de que os Juizes brasileiros, quando se trata de colaborar com o aprimoramento das instituições, em especial no exercício da jurisdição eleitoral, não medem sacrifícios, antes assumindo encargos e ônus que em qualquer outra parte do mundo são regiadamente remunerados.

Destaco, por justiça, o esforço e a dedicação dos funcionários, imprescindíveis à concretização do que idealizávamos.

Agradeço, finalmente, aos Juizes Eleitorais deste Estado que, apesar da desatualização de seus vencimentos e gratificação eleitoral e da luta em que se encontram envolvidos para que não se lhes negue o direito à equivalência dos tetos salariais do órgão de cúpula do Poder Judiciário com os dos demais Poderes e também pela mezinha obrigação de cumprimento das leis salariais em vigor, inobstante, às suas expensas, aqui acorreram não só para aperfeiçoar seus conhecimentos jurídico-eleitorais, como para trazer a colaboração de suas experiências e inteligências,

enriquecendo e assegurando o êxito deste evento.

É, pois, preciso consignar que os magistrados têm plena consciência de seus deveres e, inobstante até sob protesto pelo inaceitável tratamento que determinados segmentos lhe tem devotado, têm arrostado todas as adversidades para assegurar, na medida do possível, o respeito à Lei e ao Direito, exercendo o Poder Jurisdicional, dirimindo conflitos individuais e atuando na melhoria das relações sociais e jurídicas.

É preciso afirmar e repetir que o aperfeiçoamento de nossas instituições tem sido feita com o sacrifício pessoal de muitos brasileiros, em especial dos que tem o acúmulo da jurisdição eleitoral.

Aqui no Rio grande do Sul a morte é exemplo vivo dessa dedicação e abnegação, pois um magistrado pagou com a própria vida o cumprimento do dever de lutar pelo aprimoramento de nossas instituições políticas.

Há 54 anos, precisamente no dia 24 de maio de 1936, aos trinta e nove (39) anos de idade, foi assassinado, no interior do Rio Grande do Sul, o Juiz Eleitoral Dr. MOYSÉS ANTUNES VIANNA, quando, no pleno exercício de suas funções, presidia uma eleição suplementar.

O autor do homicídio foi condenado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul que, na ocasião, era presidido pelo Desembargador LA HIRE GUERRA, integrando-o os desembargadores Hugo Candal e Antonio Vieira Pires e os juristas Ney da Silva Wiedmann, Nésio de Almeida e Armando Dias de Azevedo, sendo a Procuradoria Regional Eleitoral ocupada pelo Dr. Salomão Pires Abrahão. Secretário do Tribunal era o Sr. Morato Ignácio de Souza Valente. Funcionaram no processo, como assistentes da acusação, os doutores Camilo Martins Costa e Benjamin Leitão, e na defesa o Dr. Aldo Menotti Sirângelo.

O acórdão respectivo, de que foi relator o eminente Desembargador HUGO CANDAL, em certo trecho consigna, verbis:

"Por esses depoimentos, vê-se que o Doutor Moysés Viana recebeu o tiro quando, de costas para o gradil junto ao qual se achava "Tamares", protegia a urna, abraçado a esta. Estão elles de accordo com a conclusão da pericia, segundo a qual o projectil levava a direcção de trás para deante e de baixo para cima. Esta direcção 'de baixo para cima' é que bem demonstra que a posição da victima, ao receber o tiro, era meio debruçada sobre a urna, como que a defendendo." (folha 491 do 3. volume do Recurso-Crime n.112 - Classe 1ª do art. 3. do Regimento Interno do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul).

O acusado - Thomaz Nunes de Castro, vulgo Tamares - res-
tou condenado a dezessete (17) anos e seis (6) meses de prisão celular, em grau médio, sendo 15 anos pelo homicídio e 2 anos e 6 meses pelo crime eleitoral de promover disturbios que interromperam a eleição suplementar.

Inobstante ter perecido no cumprimento do dever, dando exemplo às gerações futuras, restou no esquecimento a nobreza do gesto e sua significação para a lisura dos pleitos, o respeito à vontade do povo e a independência da Justiça Eleitoral.

Com exceção da homenagem que lhe prestou o município de Santiago do Boqueirão, onde os fatos ocorreram, dando o seu nome a principal praça da cidade, seu gesto e seu sacrifício, passado o impacto inicial, foram olvidados.

É óbvio que o sacrifício do Dr. MOYSÉS VIANNA, em plena mocidade e no cumprimento de seu dever de magistrado, não pode continuar esquecido e ignorado, mesmo porque sua morte na defesa da lisura de um pleito eleitoral torna-o verdadeiro mártir da democracia brasileira.

Por isso, ao ensejo do quinquagésimo quarto (54º) aniversário desse infausto acontecimento, a ocorrer amanhã, o TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL resolveu homenagear a esse ilustre magistrado instituindo a MEDALHA MOYSES VIANNA DO MÉRITO ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL e atribuindo-a, desde logo, aos cinco gaúchos que após grandes serviços prestados à Justiça Eleitoral concluíram suas brilhantes carreiras presidindo a mais alta Corte Eleitoral do País.

Refiro - me aos Ministros ELÓI JOSÉ DA ROCHA, CARLOS THOMPSON FLORES, PEDRO SOARES MUÑOZ, JOÃO LEITÃO DE ABREU e JOSÉ NERY DA SILVA VEIRA.

Ao encerrar estas palavras e antes de concedê-la ao Professor Fávila Ribeiro para proferir a conferência inaugural sobre o DIREITO ELEITORAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1.988, gostaria que este Seminário homenageasse a memória desse grande brasileiro, exemplo de magistrado e mártir de nossa democracia, que foi MOYSÉS ANTUNES VIANNA, com uma colorosa salva de palmas.

PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO NO CAMINHO DA SOCIEDADE PARTICIPATIVA

Conferência inaugural proferida, a 23.05.1990, na Sessão Solene de abertura do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, pelo Doutor FÁVILA RIBEIRO, Professor e Procurador da República, em Fortaleza - Ceará.

SUMÁRIO. 1. Conteúdos e alcance da legitimidade na Constituição. (A eletividade do Poder Constituinte projetan- do a legitimidade à Ordem Constituída). 2. Delineamentos fun- damentais da ordem constitucional brasileira. (A atividade eleitoral como processo de participação governamental: o Po- der de sufrágio). 3. A expansão participativa no ordenamen- to constitucional. (Enriquecimento democrático pelo avanço da participação popular). 4. A nova vocação social do Parti- do Político. (O associativismo político mais receptivo e con- sorciado à sociedade). 5. O espaço reservado à legalidade. (Categorias abrangidas pelo princípio da legalidade e a imanente força representativa). 6. Condicionamentos tempo- rais à legalidade no Direito Eleitoral. (Interdição aos casu- ísmos legais). 7. Abuso do poder implicado ao processo elei- toral. (Da ação constitucional anulatória de diploma elei- tivo). 8. A persistência da Justiça Eleitoral com as suas características orgânicas. (Heterogeneidade, periodicidade e alternância emparelhadas às investidas representativas).

1. Conteúdos e Alcance da Legitimidade na Constituição.

Se nos empenharmos em demorada reflexão analítica sobre a vigente Constituição Brasileira, tentando definir os seus traços predo- minantes, por certo se nos desvendará uma linha penetrante que se expan- de a todo o sistema, enlaçando os seus conteúdos, atravessando-os uma magnética corrente axiológica, imprimindo ao conjunto uma identidade substancial, de natureza política, de par com rígida conexão formal, re- presando a ordem jurídica suprema, como emanção da soberania nacional.

A força construtiva da coletividade exercida pelo Poder Constituinte, em forma representativa, deixou institucionalizadas as correlações essenciais entre governantes e governados que constituem os aspectos dinâmicos do regime político democrático adotado, em que, na concisa expressão de Giovanni Sartori, "ninguém se torna inteiramente subordinado ou soberano" (Teoria Democrática, Trad. de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura S.A., p. 87).

Verifica-se nessa produção constituinte que a legitimidade não ficou circunscrita aos momentos genéticos, relacionados às origens das investidas, desdobrando-se a uma segunda dimensão consorciada ao modo de desempenho das autoridades, em termos de adequação ou ajustamen- to aos supervenientes anseios e discordâncias populacionais, implantan- do procedimentos que viabilizem intercomunicações entre a Sociedade e o Estado.

Viu-se, assim, redobrado o alcance da legitimidade, que agora está integralmente acolhida na ordem constituída e da qual se difunde a todo o universo jurídico.

A vertente representativa da organização democrática trazia implícita a consagração do pressuposto da legitimidade originária, partindo da eletividade dos titulares dos Poderes Legislativo e Executivo, mas veio acrescida de sua segunda dimensão relacionada pelo modo de seus desempenhos, sempre revitalizados por continuadas aragens consensuais. Desse modo, o povo tem duplo meio para abastecer os órgãos representativos: pelo exercício dos sufrágios no provimento dos cargos eletivos e pelas exteriorizações críticas de suas opiniões, consubstanciando apoios ou rejeições.

Pelo segundo aspecto, a legitimidade ganha mais amplitude, abrangendo as autoridades públicas em geral, eletivas ou não, pelo compromisso que a todas é comum, de coadunarem as suas atividades para o proveito coletivo, balizando-se pelos parâmetros constitucionais.

Acasala-se também com os órgãos judiciários que não a adquiriram originariamente para que os seus membros ficassem imunizados dos entrechoques partidários, porque assim era de maior proveito para a coletividade, tendo de prescindir de periodicamente os eleger, aumentando o grau de segurança que a investidura vitalícia proporciona.

Fugiu-se ao tratamento institucional uniforme, fazendo sobrelevar os peculiares objetivos sociais, reconhecendo que o princípio da eletividade, apesar do alto apreço que lhe é tributado, por ser elemento essencial à caracterização dos regimes democráticos contemporâneos, passaria a constituir evidente prejuízo para o próprio povo se fosse tornado extensivo aos magistrados.

Em se privando o povo de projetar a sua liberdade política na escolha dos juizes, embora diminuíssem as suas reservas participativas, mais teve a lucrar, ficando mais seguro a estes isolando das contendas facciosas impregnadas em suas investiduras, tornando-os aptos para a realização de julgamentos imparciais.

Na montagem geral do sistema político não comportava que tu do fosse avaliado por uma medida comum, para dar por resultado uma assimelhação incongruente aos objetivos das diferentes instituições contempladas, cada qual tendo valores predominantes que as orientavam, umas com ênfase na liberdade e outras na justiça. O que se afirmava como vir tude para uma, comprometia a finalidade se fosse tornada extensiva para a outra. Umas mais se credenciavam pelas suas nascentes populares, enquanto as outras pelos fins que as animavam em benefício do povo, ficando separadamente exaltados os valores supremos da liberdade e da justiça.

Assinalara Émile de Laveleye, contrariamente à eletividade dos juizes, "ser verdade evidente que no mais completo reinado da democracia sejam todas as posições preenchidas mediante eleições, mas também é indispensável haja um poder independente, perante o qual o fraco encontre proteção contra o forte. (Le Gouvernement dans la Démocratie, Paris, Félix Alcan Editeur, 1891, T.I, p. 329).

Nesse tocante, o setor judiciário assumiu posição de vanguarda pela segurança precedentemente implantada em seus métodos operativos, ficando as suas decisões dependentes de impulso inicial dos interessados, estabelecendo-se relação contenciosa como requisito imposterável à emissão de julgamento.

A distribuição da justiça transpira na própria maneira de seu funcionamento, afeiçoada a regras de equitativa participação dos protagonistas, inserindo-se no processo de tomada de decisão e depois pela acessibilidade a recursos aos sucumbentes, em palpável demonstração que se liga intrinsecamente à tolerância, que traz implícita a compreensão da falibilidade humana, e os necessários instrumentos a que os erros não se tornem irreparáveis.

Na hora em que sentimos que os nossos interesses são pisoteados ou tratados com desprezo, passamos a reconhecer a necessidade da observância de normas comuns aplicáveis ao viver coletivo, queremos dispor de uma participação ordenada apoiando-nos em procedimento igualitário para livrar-nos do tratamento injusto que eventualmente nos atinja.

E se o juiz correto deve manter-se isolado das contendas políticas, não pode excluir de seus equipamentos intelectuais compatível formação política que abre a perspectiva de conhecimentos sociológicos necessários e a virtude da tolerância, para se não converter em aplicador automático da lei, consoante salienta Otto Henrich von der Gablentz. (Introducción a la Ciencia Política. Trad. de Victor Bazterria, Barcelona, Editorial Herder, p. 174, p. 327).

Verifica-se que a idéia de participação deve adquirir uma compreensão mais ampla, como um direito de se fazer ouvir e com uma possibilidade real de acolhimento da opinião exposta. Se assim não for entendido tratar-se-á de um compromisso falacioso e de uma ignóbil fraude nos enunciados políticos.

Expõe Randolph Lucas que "os argumentos favoráveis à participação baseiam-se na natureza do poder decisório das comunidades em geral, do Estado em particular, em seu compromisso necessário com a justiça e a liberdade; e às vezes no ideal dos homens em serem agentes autônomos, que só podem afirmar suas próprias autenticidades, de decidirem por si mesmos o que fazer". (Democracia e Participação. Trad. de Cairo Paranhos Rocha, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1975, p. 110).

Na abordagem da inaplicação da eletividade aos integrantes do Poder Judiciário no contexto de regime democrático - representativo, consideramos de muito proveito a atraente análise de Hanna Arendt, ao tratar das diferenciações entre o poder e a autoridade para interpretar a Revolução Americana e os fundamentos que nutriram a concepção de legitimidade que ficou duradouramente assentada em sua Constituição. Para isso, acompanhando o pensamento da autora, teriam os norte-americanos procurado inspiração na Antiguidade Clássica, e mais precisamente, "na República romana e no esplendor de sua história", à falta, àquela época, de reservas ancestrais. Reconhece politicamente acertado terem procurado sustentáculo em um passado remoto que não lhes pertenceu, quando ainda não dispunham de individualidade histórica, colhendo imagens do mundo romano, cercando-se assim de uma aura mística para cultivar a per

pétua glorificação do ato de estabelecimento da nação, sem invocar "a crença num Legislador Imortal, nem as promessas de recompensas e as ameaças de punição num "futuro estado", e nem mesmo o duvidoso caráter axiomático das verdades enumeradas no preâmbulo da Declaração de Independência". Adota o entendimento de ter sido o Senado romano a instituição que mais se projetou na mente dos construtores da nova nação, não por transplante de seus traços essenciais para a câmara legislativa de idêntica denominação, caracterizando-se uma "mudança de localização da autoridade, que passou do Senado romano para o ramo judiciário do governo".

Proclama a autora que foi causa desse redirecionamento institucional "que os fundadores demonstraram como bem haviam compreendido a distinção romana entre poder e autoridade". Com efeito, a autoridade superior "estava corporificada numa instituição política, o Senado romano - potestas in populo, mas auctoritas in senatu", a indicar que a verdadeira autoridade mediadora esta na Suprema Corte, através do controle da constitucionalidade.

Neste ponto capta apoio palavra de Hamilton, quando dizia que dos três departamentos, o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição é o judiciário, que nada influi sobre as armas, não dirige a riqueza nem a força da sociedade, e não pode tomar nenhuma resolução ativa, razão de se tornar admissível afirmar que não possui FORÇA nem VONTADE, constituindo-se "o melhor instrumento que pode ser visado por qualquer governo para ser assegurada a administração serena, reta e imparcial das leis."

(O Federalista, LXXXVIII).

Continuando no paralelismo que vem desenvolvendo, destaca Han na Arendt inexistir discrepância na diferenciação entre poder e autoridade, embora "sendo inequivocamente diferente a concepção de autoridade", expondo textualmente que "a Suprema Corte tem a sua derivada da própria Constituição, como documento escrito, ao passo que o Senado romano, os patres ou pais da República romana estavam investidos de autoridade porque representavam, ou antes reencarnavam os ancestrais, cujo único fundamento de autoridade no corpo político era precisamente o facto de o haverem fundado, de serem eles os "Pais Fundadores". (Da Revolução. Trad. de Fernando Dídimo Vieira, Brasília, Editora Ática & UnB, 1988, ps. 156-163).

Nesse plano de reflexão não é admissível desdenhar as causas determinantes das migrações inglesas, impulsionadas por intolerância religiosa, atravessando o Atlântico, para que fosse semeada a liberdade em solo mais auspicioso. Traziam os súditos ingleses o definido propósito de implantarem uma nova civilização, impulsionados pelo respeito que tinha cada um de si mesmo para professar livremente as suas crenças.

Sentiam os colonos identidade com a pátria que ficara distante, e sempre reverenciavam a cidadania inglesa, com ela se qualificavam e nela escudavam a proteção política que entendiam que continuavam a merecer.

Foram-se moldando as treze colônias de acordo com as tendên

cias de suas comunidades, desenvolvendo as suas instituições que se foram provando e ajustando conforme as necessidades e que teriam marcante influência na conformação nacional a ser realizada como obra de comum acolhida.

Em obra editada nos Estados Unidos, em 1885, Oscar S. Strauss apresenta meticoloso estudo sobre as origens americanas, dizendo que os colonos liam e debatiam sobre os modelos da Antiguidade e que "a Bíblia não era apenas o guia em matéria de religião, mas também o seu evangelho político". (*Les Origines de la Forme Republicaine du Gouvernement dans les États-Unis D'Amerique*. Trad. de Mad. Aug. Couvreur, Bruxelles, Librairie C. Muquardt, 1890, p. 84).

Relembra que as quatro colônias que integravam a Nova Inglaterra uniram-se em Confederação, e assim subsistiu no período de 1634-1673, "servindo de base, mais tarde, à grande Confederação das 13 Colônias dos Estados Unidos da América". (op. cit. p. 85).

A influência hebraica, repassada pela Bíblia, foi-se difundindo e aproveitada conforme os transe históricos, estando presente nas atitudes políticas que se deviam celebrar, aproveitando-se a ruptura da concepção monárquica, quando se instalou a irreversível discórdia com a Inglaterra, mirando-se na República Hebraica que "não foi imposta pela força, nem por artifícios e nem por subterfúgios de minorias sem escrúpulos, como foi o caso das repúblicas da Grécia, de Roma e de Veneza, sendo escolhida a forma de governo reconhecida mais consentânea". (id. p. 141/1).

Sem tentar aprofundamento nesses meandros históricos, serve a lição como eloquente testemunho que nas democracias mais exuberantes a regra da eletividade não tem o domínio exclusivo, estando consorciados outros critérios ao reconhecimento da autoridade, sem passar necessariamente pela origem derivada do poder de sufrágio, podendo ser haurida a sua indispensável legitimidade por sua origem e pelo modo de cumprimento de suas atribuições em conformidade com a Lex Magna Populi.

Consignando o devido reconhecimento à contribuição de Hanna Arendt, principalmente ao revigorar a distinção entre poder e autoridade e quanto à relevância institucional adquirida pela Suprema Corte norte-americana, e sem pretender refutar a admiração devotada às instituições republicanas romanas, não se nos afigura possível afastar as causas mais próximas, subjacentes na plasmação da unidade nacional dos Estados Unidos da América.

Muitas controvérsias tiveram de ser dirimidas nos trabalhos convencionais, em ambiente carregado de desconfianças recíprocas, modelando-se soluções de compromisso, para apalinar as dificuldades, viabilizando a superação dos "Articles of Confederation", com o delineamento da Constituição, em que restou pragmaticamente esculpido o inédito modelo do Estado Federal. Não se pode descurar que foi um empreendimento realizado por representantes das antigas colônias, ciosos das suas franquias recentemente adquiridas, embora houvesse generalizada convicção de ampliar os laços de aproximação.

Tiveram de ser habilidosos, alimentados por estratégias transigências, selando compromissos que removiam os obstáculos mais em-

baraçosos, que podem ser assim resumidos:

I - na contraposição entre os partidários da persistência da Confederação e dos que pugnavam pela solução unitária, deu por resultado a permanência dos Estados com a sua própria organização constitucional e estrutura de governo, criando-se o governo nacional, com os três departamentos, tendo como instrumento de coexistência a Constituição, com processos rígidos para sua modificação, para solidificar as competências;

II - nas divergências instaladas pelos Estados defensores da continuidade do tratamento igualitário no cenário legislativo, emergindo após a divisão bicameral do Congresso, em que a regra da proporcionalidade representativa seria observada na Câmara de Representantes, assegurando-se no Senado a equivalência na participação pelas unidades federadas;

III - nas confrontações entre os aristocratas e os democratas, admitindo-se fossem absorvidas e distribuídas as duas tendências: os aristocratas ou conservadores, em se atribuir a Chefia de Estado a um Presidente resultante de escolha compartimentada pelos Estados, por processo eletivo indireto, com a interposição de delegados oriundos de escolha popular e reservando ao Senado maior longevidade nas investiduras, o triplo do período destinado aos membros da Câmara de Representantes, resguardando-os de freqüentes renovações, enquanto esta teria apenas o período bienal, para lhe conferir, compreensivelmente, maior lastro democrático;

IV - escravagistas (Sul) e liberais (Norte), prevalecendo uma fórmula de ajustamento, recusando-se fossem integralmente computados nos levantamentos populacionais que serviriam de base para fixação do número de representantes ao ramo legislativo popular, a totalidade de escravos, admitindo-se figurassem apenas três quintos e ainda que somente poderia haver proibição de importação de escravos após vinte anos.

O que pode ser verificado é que os convencionais trataram de resguardar as situações ao modo como pudessem repercutir em seus Estados, protegendo os respectivos interesses no equacionamento constitucional. Aliás, na autorizada palavra de James Bryce, os representantes "conduziam anotações sobre os méritos de instituições de seus próprios Estados, méritos que a prática lhes permitira avaliar. Tinham ainda a vantagem inestimável de conhecerem Constituições escritas ou rígidas; em outros termos, estavam aptos a compreender como se podia movimentar e funcionar, à época, um sistema de governo com um espectro infinito de princípios para definir e limitar os poderes de cada um dos seus órgãos". (La République Americaine. Trad. de Daniel Muller, Paris, V. Giard & E. Brière, 1900, t. I, p. 54).

No que se refere propriamente ao perfil institucional da Suprema Corte e dos órgãos judiciários em sua amplitude, foram bastante escassas as providões constitucionais, incidindo os debates apenas sobre o caráter permanente da investidura de seus membros.

Certo, haver Alexander Hamilton no artigo n. LXXVIII, do "Federalista", tratado dos limites impostos pela Constituição à atividade legislativa, deduzindo como corolário o dever imposto "às cortes de jus

tiça de declarar nulos todos os atos contrários ao manifesto espírito da Constituição". Mas comporta acrescentar que essa matéria não foi ventilada nos trabalhos da convenção, nem aparece explicitada no texto constitucional. E disse mais que "as cortes foram destinadas a desempenhar o papel de órgão intermediário entre o povo e o Legislativo, a fim de, além de outras funções, manter este último dentro dos limites fixados para sua atuação". Mas ciosamente adverte que "não deve significar superioridade do Judiciário sobre o Legislativo. Somente supõe que o poder do povo é superior a ambos; e que, sempre que a vontade do Legislativo se opuser à do povo, declarada na Constituição, os juizes devem obedecer a esta não àquela, pautando suas decisões pela lei básica, não pelas leis ordinárias".

Mas essa contribuição não ficou desperdiçada, reaparecendo depois no magistral desempenho de John Marshall, fixando historicamente o seu porte de estadista, completando a modelação institucional da Suprema Corte, com o alargamento das atividades jurisdicionais, deixando profundos sulcos interpretativos, como atos de acuidade histórica, desvendando reservas implícitas de competências, para se transformar na cidadela de defesa como a própria Constituição deixara de prever.

O momento culminante ressoa com o aresto da Suprema Corte, em fevereiro de 1803, no caso de William Marbury contra James Mason, em que se faz a exaltação à participação popular, como fundamento da legitimidade esposada, em que "o povo tem direito originário de estabelecer para seu futuro governo os princípios que se lhe antolharem mais concordes à sua própria felicidade, são os alicerces sobre os quais se assenta todo o edifício americano". (Decisões Constitucionais. Trad. de Américo Lobo, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1903, p. 24).

Afirma James Beck que para se chegar a essa obra memorável foi trilhado o caminho do "processo regular da lei" que importa no reconhecimento da "existência de certos princípios fundamentais de liberdade, não definidos e nem mesmo enumerados na Constituição, mas que gozam de consagração na consciência livre e esclarecida dos justos, em virtude do que nenhum homem pode ser privado da vida, da liberdade ou da propriedade, em detrimento das conveniências fundamentais da liberdade. Para proteger esses princípios, mesmo contra a vontade da maioria, em qualquer extensão que seja, foram atribuídos ao judiciário poderes sem precedentes. Coloca-se ao redor do indivíduo o círculo solene da lei. Assim, o judiciário converte-se na suprema consciência da nação." (La Constitution des États-Unis. Trad. de M. John Charpentier, Paris, Librairie Armand Colin, 1923, p. 107).

Tivemos o cuidado, ao tratar até agora do problema da legitimidade democrática que se apresenta consorciada à participação do povo, e que não pode ser encarada pela ótica exclusiva da origem eletiva da investidura, sendo reconhecível no contexto da atividade jurisdicional, onde fica obstado o agir espontâneo ou de ofício, sempre tendo a depender do inicial impulso de interessados ou de cidadão no patrocínio cívico de matéria de ordem coletiva.

E ademais, o direito de participação se espraia por toda a sociedade e se torna difuso, em se fazendo toda e qualquer autoridade pública suscetível por quem se valha de representações para proteger di

reito particular ou em matéria de ordem pública, através da apuração de responsabilidade decorrente de ilegalidade ou abuso de poder.

2. Delineamentos Fundamentais da Ordem Constitucional.

Inicia-se a Constituição definindo os aspectos fundamentais da organização brasileira, em duas vertentes que se entrelaçam e alongam, na forma republicana de governo, caracterizada pela temporariedade das investidas políticas e na estrutura estatal, recortada por dúplice descentralização - federativa e municipalista - tudo monoliticamente vocacionado para o Estado Democrático de Direito, tendo por pilastras básicas:

I - a soberania, que exprime a unidade nacional, com a dimensão externa de autodeterminação ou independência (sentido negativo de não ser dependente a outrem) e supremacia interna, juridicamente objetivada no ordenamento constitucional com as suas correlações dialéticas entre ordem e poderes constituídos;

II - a cidadania, como atributo político que qualifica o indivíduo a participar, ativa ou passivamente, das responsabilidades cívicas, no acionamento da maquinaria representativa ou em salvaguarda do interesse coletivo;

III - a dignidade da pessoa humana, em torno da qual gravitam as realizações estatais para sua crescente valorização e defesa contra os infortúnios e toda e qualquer manifestação abusiva;

IV - os valores sociais do trabalho da livre iniciativa, em fórmula que procura conciliar a liberdade econômica com a atitude intervencionismo estatal, distendendo os seus compromissos em atitudes protecionistas aos segmentos operários, para que sejam aliviados das disparidades acumulativas e possam compartilhar dos benefícios civilizatórios contemporâneos;

V - o pluralismo político, assentando-se na diversidade de idéias em livre propagação, com intercâmbio incessante de opiniões contrapostas, no ambiente inesgotável de diálogo, culminando no sistema partidário, dando expressão à heterogeneidade social e às divergências nas perspectivas de vida, através do qual se estabelecem e consomem as disputas eleitorais.

O pluralismo político tem que mergulhar em preexistentes condições heterogêneas subjacentes na sociedade, acolhidas por múltiplas unidades, resultantes de associativismo espontâneo, em que se instauram convivências para intercâmbio de opiniões e decantação dos problemas comuns ou de interesse de seus membros, criando hábitos de solidariedade em recíprocos apoios, sendo a primeira instância para exercitação de diálogos.

Persiste em pleno vigor o pensamento da Alexis de Tocqueville, ao afirmar que "para que os homens permaneçam civilizados ou assim se tornem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições". (A Democracia na América. Trad. de Neil R. da Silva, Belo Horizonte, E-

ditora Itatiaia Ltda., 1962, p. 394).

O sistema partidário constitui exatamente a artéria para que haja o ostensivo confronto de idéias e de opiniões, culminando na luta eleitoral, em que se opera a decantação do corpo representativo, o riundo de várias correntes políticas ou reservada à direta decisão popular, em plebiscito ou referendo.

No âmbito estatal o pluralismo se institucionaliza nas organizações parlamentares, tanto pela sua participação diversificada, refletindo todas as tendências eleitoralmente expressivas, como ainda pelo seu peculiar estilo de funcionamento, sempre expondo a debate público todas as suas deliberações, tendo sempre em mira, na medida do possível, o encaminhamento consensual. Por aí se mede a influência das minorias e o valor democrático da persuasão.

O pluralismo é o antídoto idôneo para refrear as tendências monopolistas identificadas nos redutos culturais, sociais, econômicos e políticos.

No parágrafo único do art. 1º consta a assertiva de que "to do poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Nem sempre, porém, como foi salientado nas apreciações introdutórias, pode o problema da eletividade conduzir a interpretação em termos absolutos, pelas exceções agasalhadas na própria Constituição, em que sobreleva o Poder Judiciário, a cujos integrantes não prevalecem os correlacionamentos representativos.

Nessas hipóteses será impróprio afirmar que haja o poder emanado do povo, exercendo-o os magistrados como seus representantes.

Nessas situações, o caráter representativo cede em prol das conveniências coletivas apuradas na edificação constitucional e quando podem as atividades ser exercidas diretamente pelo povo.

Opera-se uma transformação no modelo da democracia representativa pura, acrescentando-se ao povo como titular do poder político, condições que também o habilitem ao seu exercício, acumulando-se ao procedimento eleitoral participações diretas, algumas como proposições e outras de teor decisório.

Mas, como adverte Pier Luigi Zampetti, o modelo que aflora da "democracia participativa não substitui a democracia representativa no plano estrutural, com ela se integrando, do mesmo modo que a sociedade não substitui a finalidade do homem em sua expressão individual, mas o desenvolve". (Dallo Stato Liberale allo Stato deo Partiti, Milano, Casa Editrice Giuffrè, 2ª ed., 1973, p. 192).

O próprio homem sai significativamente enriquecido, não sendo contemplado por um exclusivo enfoque, merecendo uma compreensão pluridimensional, reconhecido como titular de direitos pessoais e visto em relação ao mundo concreto em que vive e age. (id. op. cit. p. 191).

Como a atividade estatal acusa crescente alargamento de responsabilidades culturais, sociais e econômicas e não apenas de índole política, houve uma descompensação no aparelhamento estatal, acusando

um descomedido reforçamento decisório nos redutos administrativos encenando liturgias homologatórias, reconhecidas como supérfluas pelo corpo eleitoral. De par com as adversidades autoritárias enfrentadas por alguns núcleos parlamentares expostos a recessos compulsórios, as investidas absolutistas contemporâneas ocasionaram essa regressão ao estágio embrionário, tendo apenas de optar entre o "sim" e o "não" diante das proposições governamentais.

Houve necessidade de realinhamento das competências entre os órgãos estatais, não podendo o problema ter o seu alcance reduzido ao nível de restabelecimento de prerrogativas anteriores, principalmente na esfera legislativa, quando a esta mais ficam a caber a sensibilidade e a conscientização de novas responsabilidades funcionais, que mais se identificam com o exercício de generalizada atividade de controle político, contando com versáteis instrumentos parlamentares.

Contudo, além dessa acomodação ou recondicionamento dos sistemas operativos estatais e suas correspondentes competências, é necessário ter presente que as mudanças que afetam as estruturas estatais decorrem das profundas transformações estruturais da sociedade, que demandam e tornam imprescindível elevar o índice da participação, a ser entendido não como aumento quantitativo dos contingentes populacionais convertidos em cidadãos, mas pela qualidade da participação reconhecida, envolvendo-se nas tramas decisórias.

Adverta-se que o estilo participativo do tipo de democracia que se vai expandindo não tem auspícios multitudinários, apoiados em concentrações coletivas de transitória duração e de intensas e imprevisíveis emotividades. Essa entidade que desperta fundados receios é a multidão, reconhecível por suas características psicológicas, descritas por Gustave Le Bon como "um ser provisório, composto de elementos heterogêneos, que por um instante se unem, internamente como as células de um corpo vivo, que formam pela sua reunião um ente novo, o qual manifesta caracteres mui diferentes daqueles que cada uma dessas células possui". (Psicologia das Multidões, Rio de Janeiro, F. Briguiet & Cia., 5ª ed., 1954, p. 7).

Estamos agora diante de um fenômeno sociológico, de uma peculiar forma da sociedade hodierna, e não apenas de um eventual estado emocional de ajuntamentos públicos.

A realidade é que hoje, como explica Francisco Ayala, "vive-mos em uma sociedade de massas, ou seja, em uma sociedade amorfa, atomizada, em que as populações se encaixam em quadros artificiais, em formas mecânicas que antes sugerem a palavra arregimentação ao invés de organização para designar a ordem de convivência social". (Introducción a las Ciencias Sociales, Madrid, Aguillar S.A. de Ediciones, p. 261/2).

O novo perfil democrático que emerge procura integrar as massas, não como forças multitudinárias no processo político ampliado, estimulando o amadurecimento da reflexão, tornando acessível a compreensão dos problemas de generalizado interesse, com a aprendizagem prática, dissociada dos processos educativos convencionais, dilatando as responsabilidades cívicas, com a ocupação de novos espaços de participação, para os quais estão sendo habilitados novos protagonistas.

Adotamos o entendimento exposto por Sandor Halesby de que "a significação da participação individual não deve ser vista apenas como um meio para um fim político, ou seja, o de manter as formas representativas, mas considerar o meio em si como importante. Essa concepção tem relevância especial à luz do caráter de nosso tempo. Está de acordo com a maior ênfase no crescimento e realização que marcou a orientação de certos segmentos do pensamento social contemporâneo. Mais significativa ainda, porém, é a sua adequação a um dilema da sociedade contemporânea: a alienação de importantes setores da sociedade e sua crescente inquietação ante a falta de sensibilidade das estruturas administrativas em grande escala - privadas e públicas, políticas e outras - e que envolvem cada vez mais o cidadão". (Sociedade de Massa e Conflito Político. Trad. de Waltensir Dutra, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, p. 291).

Acorde a esse entendimento apresenta-se Georges Burdeau quando diz que "as instituições da democracia não são um fim em si. O único fim desejável é o estabelecimento de uma ordem social democrática. É sua adequação a esse fim que confere às instituições seu valor. Re comendam-se pelos resultados que estão em condições de obter. Politicamente é a liberação do indivíduo de constrangimentos autoritários e sua participação no estabelecimento de regras que se devem observar". (Traité de Science Politique, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1956, v. VI, p. 361).

Quando atingimos o art. 3º da Constituição em que aparecem declinados os "objetivos fundamentais", percebemos que todos os quatro incisos entrelaçam-se para terem por resultado a superação das situações desiguais ou discriminatórias, tornando-se a participação um elemento que serve para qualificar a forma de vida compartilhada por todos.

São eles:

I - "construir uma sociedade livre, justa e solidária", é o compromisso inter-relacionando a liberdade, a justiça e a solidariedade em empreendimento comum. É o direcionamento com a visão pluridimensional da sociedade, tendo por base, como acentua Pablo Lucas Verdu, "a aguda consciência de solidariedade, de modo a que os possíveis conflitos de lealdade se resolvem na medida em que os membros da sociedade se acautelem quanto à necessidade de união e ao mesmo tempo da exigência da diferença grupal, para que seja possível o progresso social". (Introducción al Derecho Político, Barcelona, J. Ma. Bosch Editor, 1958, p. 57).

II - "garantir o desenvolvimento nacional", representa a continuidade do precedente objetivo, a demonstrar que a atividade construtiva tem dimensões nacionais, como um amplo processo de transformação social, resultante do próprio e solidário esforço coletivo. É um desafio que a coletividade nacional tem que enfrentar, procurando ultrapassar as contingências adversas internas e externas, contando principalmente com as suas energias e decisão resoluta, não se resignando a uma atitude contemplativa, ao aguardo de um progresso desencadeado por um fatalismo natural. Não há de ser uma obra do acaso, mas o resultado de um persistente trabalho de todos os segmentos populacionais, tendo o seu próprio ritmo e com rumos definidos, agora com envergadura constitucional. Não se trata - e quanto a isso está bastante claro - de um mero

crescimento econômico, envolvendo-se ainda profundamente nos aspectos cultural, social, político e jurídico, correspondendo a um significativo avançar civilizatório.

III - "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais", são exatamente os fatores impeditivos da participação na plenitude de seu entendimento. É necessária a ruptura dessas disparidades acumulativas para que a sociedade se revele saudavelmente acolhedora, promovendo a integração de todos os contingentes populacionais, eliminando os efeitos concentradores da riqueza entre as pessoas e na geografia da miséria crônica e expansiva.

IV - "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

Aqui é o tratamento igualitarista que prevalece, opondo-se a todas as formas discriminatórias, na realização do bem estar como uma das tarefas primordiais que assume o Estado contemporâneo.

Afirma-se o direito que a todos está solenemente reconhecido de participação na obra governamental para o bem comum, vedadas terminantemente as exclusões, para que a justiça transpareça na sociedade brasileira, cumprindo-se as transformações que as contingências históricas reclamam.

A vigente ordem constitucional brasileira qualifica-se como "Estado de Direito Democrático", a significar que a responsabilidade jurídica está balizando as atividades governativas, que se originam do povo e para ele finalisticamente se encaminham, admitindo, em algumas hipóteses, sejam as deliberações por ele diretamente assumidas.

O Estado de Direito Democrático implantado trouxe incorporados "princípios fundamentais", que compõem as matrizes da juridicidade constitucional, acompanhando-se de "objetivos fundamentais", insertos no art. 39, descerrando-se o elenco pelo inciso I: "construir uma sociedade livre, justa e solidária".

No incluir o compromisso de "construir uma sociedade livre, justa e solidária" vem implícito o reconhecimento de que se trata de um empreendimento que ainda está por se alcançar, que precisa ser atingido pelo esforço coletivo.

Na realidade, é um processo de transformação social a ser cumprido, mediante a prioritária programação estatal, sem se despartar das delimitações jurídicas inerentes ao Estado de Direito e das formas participativas características de sua índole democrática.

Lembra precedentemente Wolfgang Abendroth que "o momento decisivo da idéia da estatalidade social no contexto do princípio jurídico da Constituição consiste, pois, no abandono da fé na justiça imanente da ordem econômica e social existentes, passando essa ordem a ficar submetida à ação dos órgãos estatais nos quais está respeitada a autodeterminação democrática do povo. Por esse modo, como a atividade do legislador preenche em cada caso de conteúdo, assim, vincula basicamente a todos os demais órgãos do estado, enquanto aquela atividade se mantenha dentro do marco da Constituição". (Sociedad antagónica y democracia política, Trad.

de Manuel Sacristán, Barcelona - México, Ediciones Grijalbo S.A., 1973, p. 269/279).

Há portanto, a conjugação entre o democrático e o social nessa atual versão do Estado de Direito, em razão dos objetivos firmados, a compreender, como assevera Abendroth, "não somente a posição jurídica funcional do cidadão no estado, estendendo-se também a todos os âmbitos de sua vida, inclinando-se à ordem social e à regulação das necessidades materiais e culturais do ser humano". (op. cit., p. 286).

Ernst Forsthoff ao analisar as mudanças estruturais nas sociedades de massas e as repercussões na ordem jurídica, acentua que "as garantias dos direitos sociais não cuidam em criar delimitações, mas proteções positivas, nem se concentram na liberdade, encaminhando-se à participação", tornando-se a liberdade e a participação os conceitos cardinais que hoje determinam a relação do indivíduo e o Estado. (op. cit. p. 45).

Quanto ao direcionamento estatal, destaca o autor que "o moderno estado de direito é estado social essencialmente na sua função de estado fiscal. O poder ilimitado do estado, de usar fontes de impostos, coloca-o em grau de realizar parte considerável de suas competências sociais, objetivando corrigir o sistema da distribuição dos bens com a prevalência e controle dos fundos líquidos". (op. cit. p. 64).

Os instrumentos que ficam a ser usados pelos setores estatais para debelar as desigualdades sociais, decorrem em grande parte dos efeitos concentradores da riqueza, ostentando um quadro de continua do agravamento de desacomodações entre a opulência e a miséria.

Claro que o Estado não pode assistir inerte a essas perversas disparidades, tendo de usar a atividade tributária para conter e aplainar a célere progressão tanto dos privilégios, quanto da marginalidade.

A função tributária passa a fomentar a distribuição da riqueza, incrementando fluxos de serviços essenciais para difundir bem estar aos contingentes populacionais mais carecidos. Sem redirecionamento de parcelas de rendimentos excedentes não se podem tornar exequíveis programas continuados de atendimento aos grupos mais necessitados, ficando a realização de uma sociedade justa como simulação literária, que serve apenas de ornato nos textos jurídicos e para agravamento dos desajustes sociais, estocando-se mais pobreza e insegurança.

Tudo isso vai determinar a ampliação dos equipamentos estatais, com calculado risco de metamorfoses tecnocráticas, arrastando os dogmas de eficiência e infalibilidade em seus diagnósticos e terapias miraculosas, acalentando novas investidas autoritárias, quando a persuasão é suplantada pela atemorização, o processo contraditório por devassas inquisitoriais, ficando atrofiadas as responsabilidades cívicas pelo menosprezo a atividades críticas vertidas pelo povo, do qual se espera apenas o sufrágio esperançoso e o aplauso submisso.

Sendo de todo necessário levar avante a obra de transformação social, não podem ser descuidadas as proteções sofridamente obtidas, tendo-se de amainar as desigualdades, sem descartar as liberdades,

conciliando os objetivos em torno da justiça social.

A Democracia deve ganhar espaços econômicos, sem perder as suas vitalidades políticas pelo aumento da participação popular, emparelhadas com os suportes jurídicos inerentes ao Estado de Direito.

Lembra W. Friedmann que "o ideal do bem estar social, ou seja, da responsabilidade da sociedade por um nível mínimo de vida e pela proteção contra as vicissitudes que deixariam o indivíduo - salvo a pequena minoria dos afortunados - na indigência e na degradação, equipada só com as liberdades teóricas de contrato, de propriedade e de ofício, é agora quase universalmente aceito. Porém, bem estar e trabalho, sem responsabilidade, podem levar a uma sociedade completamente mobilizada e manipulada. O império do direito na democracia tem, pois, que proteger os direitos elementares de participação no processo governativo. Deve prestar adequada proteção contra o abuso de poder público e privado". (*El Derecho en una Sociedad en Transformación*. Trad. de Florentino M. Torner, México, Fondo fr Cultura Económica, p. 512).

Nicola Matteucci entende que nas atuais características da sociedade pós-industrial comportaria aproveitar ainda a receita liberal que era aplicada entre as instituições estatais dos "checks and balances", dos freios e contrapesos, passando a empregar o mesmo método "a sociedade civil, contrapondo aos sistemas baseados na eficiência os sistemas apoiados na liberdade". Considera que a Universidade tem decisivo papel a cumprir para evitar a danificação democrática com as manipulações de cultos, reconhecendo as responsabilidades culturais que lhe pertencem, "como sede de formação humana", tendo por "missão fundamental a pesquisa da verdade e não da eficiência, independente das pressões sociais e dos poderes políticos". (*Il Liberalismo in un Mondo in Transizione*, Bologna, Società editrice Il Mulino, 1972, p. 145/6).

Significa isso o alargamento da concepção dos sistemas de freios e contrapesos, atravessando o Estado, para servir também à sociedade, para conter as tramas abusivas de poder, não somente do poder político, abrangendo as formações de poderes, públicos ou privados, exercendo atividades de dominação nos ambientes culturais, sociais e econômicos, pois nenhum escapa das tentações expansivas e de ruptura de contenções, pois, ainda está prevalecendo a fórmula de Montesquieu, de que o controle de um poder deve incumbir a outro poder, em refreamentos recíprocos.

3. Expansão Participativa no Ordenamento Constitucional.

É inevitável que o papel da autoridade pública se expanda consideravelmente para cumprir os amplos encargos sociais acrescentados à responsabilidade estatal. Mas não pode ser um expansionismo unilateral, tendo de haver simultâneo desenvolvimento das atividades participativas populares, compensando-se dialeticamente a liberdade diante da autoridade.

A atual Constituição brasileira espelha crença no amadurecimento do povo, pela confiança que nele depositou, transpondo as linhas representativas, adotando tonalidades de participação direta, dando no-

vos equipamentos ao regime democrático para compatibilizá-lo à sociedade de massas da era pós-industrial.

Mantidas inalteradas as instituições representativas em suas características essenciais, apoiando-se no processo eleitoral para provimento de cargos, foram adicionadas três outras formas de participação popular, que estão alinhadas no art. 14:

- I - plebiscito;
- II - referendunm;
- III - iniciativa popular.

É certo que o plebiscito não está fazendo agora o seu noviciado constitucional, tendo figurado na Carta de 1937, desvirtuado por sua marca autoritária, como da índole do regime vigente, colocado ao arbítrio do Presidente da República, para enfrentar decisão parlamentar em matéria de alterações territoriais dos Estados, no parágrafo único a coplado ao art. 59. Voltou a ser mencionado no art. 187, acenando com a promessa de ser levada a Carta de 1937 à aprovação popular, o que não se cumpriu, sendo depois editada a autodenominada "Lei Constitucional" nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, suprimindo o plebiscito, tendo-o por desnecessário.

Cabe recordar que o movimento militar que culminou com a extinção do Império, no Decreto nº 1, emitido no próprio dia 15 de novembro de 1889, anunciava o propósito de que a mudança institucional ficaria na dependência de sacramentoação pelo sufrágio do povo, como foi afirmado em seu art. 79:

" - Sendo a República Federativa brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação livremente expressado pelo voto popular".

Embora inexistisse expressa alusão a plebiscito poderia este aparecer embutido na eleição ao Congresso Constituinte, desde que este atuasse em toda a plenitude da soberania nacional.

Sucedeu que posteriormente foi editado o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, consubstanciando projeto de Constituição, com vigência parcial imediata, dispondo em seu art. 29, que "esse Congresso trará poderes especiais do eleitorado para julgar a Constituição, que neste ato se publica, e será o primeiro objeto de suas deliberações".

Prestes a completar um século da implantação da República a colheram os Constituintes de 1988 regra transitória para que tivesse agora o povo a capacidade de decidir, mediante plebiscito, sobre a persistência da ordem republicana ou restauração monárquica, sensível aos argumentos de que essa matéria terminara sendo interdita à inovação, como estivesse em cena o poder de reforma constitucional, de caráter condicionado, e não de um poder constituinte genuinamente ilimitado.

Somente na Constituição de 1946 foi entronizado o plebiscito, circunscrito a alterações territoriais nos Estados, ligando-se, assim, às linhas divisórias das unidades federadas. Quanto aos Municípios

ficou definida a sua autonomia, encampada na Constituição Federal, que também estabeleceu a discriminação de rendas, tudo o mais passando à esfera das competências residuais absorvidas pelos Estados-membros. Se a eles foi distendido o plebiscito deveu-se ao alargamento participativo empreendimento pelas unidades federadas em suas constituições.

A incorporação do plebiscito também aplicável aos Municípios passou a prevalecer na Constituição pactuada de 1967 e mantida na outorga de 1969, reafirmando-se na vigente Constituição de 1988.

Agora houve mais adequada sistematização, compondo o Título III - Da Organização do Estado, Capítulo I, da Organização Administrativa - alinhando-se sequencialmente os dispositivos sobre Estados e Municípios, demandando a convocação plebiscitária como competência exclusiva dos órgãos legislativos, federal ou estadual, conforme o caso, comportando ainda a edição de uma lei como ato culminante de formalização da alteração sufragada.

Com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, por emenda à Constituição de 1946, foi convocado plebiscito nacional para decidir sobre a subsistência ou não do parlamentarismo adotado às pressas, retornando-se ao presidencialismo pela repulsa popular, não propriamente contra o modelo político que não chegou a ser experimentado, mas contra a causa que o determinara.

Ainda agora, a vigente Constituição, no art. 29 das Disposições Transitórias, consagrou a data de 7 de setembro de 1993, para celebrar plebiscito e decidir-se entre a forma de governo - monarquia ou república - e sobre o sistema político - presidencialista ou parlamentarista. Desse modo, por mais uma vez o parlamentarismo é colocado diante da decisão popular direta, ficando impropriamente ao mesmo nível de uma mutação de largo espectro como a monárquica, que revolve divergências políticas essenciais:

para Santi Romano o plebiscito "é o instituto pelo qual o povo é chamado para aprovar ou não um fato, um acontecimento concernente à estrutura do Estado ou de seu Governo". (Princípios de Direito Constitucional Geral, Trad. de Maria Helena Diniz, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1977, p. 316).

Mas o que importa é associar-se o povo a alterações sobre a ordem política, e não simplesmente para conduzir a reforçamento de poderes pessoais e progressões autoritárias, explorando emotividades populares, como nos plebiscitos nazistas, fascistas e bolchevistas.

Aliás, nesse tocante, o constituinte brasileiro tomou adequadas precauções institucionais, contra os riscos dos desvirtuamentos historicamente registrados, somente admitindo a utilização, tanto do plebiscito, como do referendo, respectivamente por autorização ou por convocação pelo Congresso Nacional, desde que tenham alcance nacional.

Ficaram afastadas as intromissões do Executivo, para não deixar que o regime sofresse desvirtuamentos cesaristas.

O plebiscito e também o referendo podem ser mobilizados nas esferas estaduais ou municipais, tendo, porém, por centro de ativação, em caráter exclusivo, os respectivos órgãos legislativos.

É o referendo que mais se credencia a uma aplicação mais extensiva, tornando-se capaz de elevar os coeficientes democráticos, sem desgastes para as instituições representativas, dado que no Brasil somente pode ser acionado por órgãos legislativos, não podendo resultar diretamente do povo ou de qualquer dos outros dois poderes constituintes.

Os campos de aplicação são mais variados, utilizáveis pelas três unidades políticas: nacional, estadual e municipal, podendo ainda haver flexibilização pelos Estados e Municípios, não devendo estender-se necessariamente a todo o espaço. Nesse sentido, pode o Estado aproveitá-lo em decisões partilhadas pelo povo, abrangendo um conjunto de municípios que integram uma microrregião ou região metropolitana e que constituem "um mesmo complexo geoeconômico e social", na linguagem do art. 43 da Constituição da República.

Nada obsta que os Estados e Municípios retratem o campo de incidência do referendo a "aglomerações urbanas", mencionadas no art. 25, § 3º, a "cidades e bairros", referidos no art. 29, XI, e o que mais ainda for desvendado em metódico e penetrante exame do ordenamento constitucional.

Compulsando os disciplinamentos sobre a "seguridade social" ver-se-á que o parágrafo único do art. 194 contempla entre os objetivos a serem cumpridos pelo Poder Público, mediante lei, "o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados".

A participação aqui é bastante difusa, com a abrangência da comunidade no seu todo, não se revelando exequível através de reunião a berta em logradouros públicos, nem há auditórios com capacidade para suportar tão dilatada concentração humana.

Depois, ao ingressar na problemática social da saúde vemos consignado que os respectivos serviços devem ser integrados em forma regionalizada, descentralizados a cada esfera de governo, com "participação da comunidade", conforme o texto do art. 198.

O caminho a que haja aplicabilidade dos preceitos constitucionais que consagram a direta audiência do povo, não poderá ser por ajuntamentos multitudinários, pois a elevada densidade populacional e a extensão territorial assim não o permitem, nem foi essa a direção perflhada na Constituição de 1988.

Se a própria Suíça que nutre pela Landsgemeinde imperecível enternecimento, sente que se tornou inviável na sociedade moderna, pela falta de condições a se mobilizarem grandes concentrações populacionais para instantâneas decisões sobre problemas complexos que exigiriam amadurecida reflexão sobre as alternativas pendentes, o que leva a afastar de plano a idéia de seu transplante que atestaria absoluto irrealismo, pela ausência de perspectivas históricas.

Recai no referendo a participação cometida ao poder de sufrágio, de um modo geral, nas hipóteses declinadas na Constituição à interferência popular direta, ressalvadas as hipóteses já vinculadas a plebiscito ou que tenham equivalente campo de incidência.

A que se possa ter precisa noção do referendo, cabível re-
passar aligeiramente as suas origens históricas, sofrendo as influên-
cias da Landsgemeinde nas pequenas comunidades suíças, como a forma
mais autêntica de democracia direta, em que o povo reúne-se ao ar li-
vre, em data previamente apazada, para discutir e deliberar sobre maté-
rias constantes de pauta, impondo-se ao acatamento pelas minorias.

Aponta Th. Curti a longa linhagem da Landsgemeinde, proces-
so pelo qual a liberdade popular germânica se transforma e se desenvol-
ve em liberdade Suíça. (Le Referendum - Histoire de la législation popu-
laire en Suisse. Trad. de Jules Ronjat, Paris, V. Giard & E. Brière,
1905, ps. 5/6). Essa forma se foi expandindo a várias repúblicas que
compartilharam da estrutura da Confederação Helvética.

Enquanto isso outros cantões mais populosos, partidários
também da deliberação popular direta, dentre os quais cumpre ressaltar
Berna, utilizavam-se de delegados, colhendo-se as manifestações e, prol
do "sim" ou do "não", equivalente a um único valor por distrito, indife-
rente ao volume populacional, passando a admitir-se fosse primeiramente
adotada uma deliberação, submetendo-a ulteriormente ao referendo.

As assemelhações entre os dois institutos se vão ampliando
em razão, como observa ainda Th. Curti, "Landsgemeinde e referendum" de-
rivam de um único e mesmo princípio: a democracia pura ou governo dire-
to do povo, pelo povo. No primeiro caso os cidadãos se reúnem em um mes-
mo lugar para deliberar; no segundo, votam separadamente, e seus bole-
tins recolhidos nas urnas são contados pelo "sim" ou "não" por toda a
extensão do território. É nessa diferença que se pode acompanhar a evo-
lução da instituição, não sendo o referendum no fundo nada mais que uma
adaptação da Landsgemeinde às grandes aglomerações de homens que parti-
cipam da vida política moderna". (op. cit., p. 308).

Não diminuiu o fervor suíço pela participação direta, ampli-
ando-se o referendum, subsistindo ainda a Landsgemeinde a reduzidos can-
tões, afirmando Georges Vedel, que "são conservadas como reminiscências
arqueológicas ou turísticas", (Manuel de Droit Constitutionnel, Paris,
Librairie Sirey, 1949, p. 133), ou ao dizer Joseph Barthélemy et Paul Du-
ez, como "curiosidade constitucional, mantida através dos séculos como
fóssil no gelo". (Traité Elementaire de Droit Constitutionnel, Paris, Li-
brairie Dalloz, p. 123).

Tendo-se então de utilizar o referendo, deverá este sempre
promanar do órgão legislativo a que esteja vinculado o eleitorado a ser
convocado a votar. Nessas condições, pertencerá a competência à Câmara
Municipal se o referendo não extrapolar do território do Município, caso
em que a autorização do referendo deverá ser emitida pela Assembléia
Legislativa, ou pelo Congresso Nacional se houver transbordamento para
absorção de eleitores de mais de um Estado.

Após a autorização ou convocação legislativa para o referen-
do ou plebiscito, desloca-se a matéria à competência da Justiça Eleito-
ral, a nível de Tribunal Superior Eleitoral ou de Tribunal Regional Elei-
toral, conforme a projeção da audiência popular. Assinale-se que a
atividade que fica então reservada à Justiça Eleitoral não é de simples
executora, nunca sendo admissível o envolvimento de outro Poder estatal
para procedimentos automáticos, sem consorciar a sua responsabilidade

no exame dos pressupostos jurídicos para deflagração do ato eleitoral. E ademais, cabe à Justiça Eleitoral determinar a data de realização, considerando sempre haja razoável lapso de tempo, não muito prolongado, mas o bastante para que se processem os esclarecimentos em debates públicos, com as polarizações partidárias, e mesmo, para cumprimento dos atos preparatórios para levantamento dos aptos a votar, do processo de votação, contagem e proclamação dos resultados.

Reabre-se, a seguir, a competência legislativa para os trâmites subseqüentes, com a promulgação do referendo ou plebiscito e outras formalidades a mais para exequibilidade da manifestação popular, não se afastando a hipótese de atribuir-lhe força de lei ou pelo menos ser causa para sua edição.

Cogitando especificamente do referendo, salienta Manuel Garcia-Pelayo que "corresponde ao corpo eleitoral a sanção das leis". (De-recho Constitucional Comparado, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente S.A., 5ª ed., 1959, p. 553). Ao que aduzimos que sendo a sanção momento integrativo do ato deliberativo, necessário que se lhe acrescente a promulgação, para formalmente atestar a sua vigência, emanada do Presidente do correspondente órgão legislativo.

Como o eleitorado é distribuído por seções, assim ficando vinculado desde o momento da inscrição, até que sobrevenha transferência ou cancelamento, a determinação dos votantes será obtida através do levantamento preliminar das seções encravadas na "cidade", vale dizer no contexto urbano do município, nos "aglomerados urbanos", nos "bairros" ou por todo o espaço físico ocupado pela "comunidade" apontada no ato de autorização ou convocação legislativa.

A estrutura organizacional do serviço eleitoral, como visto, pode, perfeitamente, atender a esses encargos emergentes, devendo haver afetação de recursos proporcionais ao vulto das operações que se devam cumprir.

Sobre isso não devem prevalecer as razões do erário, quando se está tratando de alargamento democrático, com papel de pedagogia cívica, familiarizando o cidadão com os problemas que mais diretamente o afetam, aumentando o seu discernimento político, fazendo-o sentir na es cola da vida o valor da participação popular, retribuindo, em troca com a força estabilizadora de seu adicional consenso.

A terceira modalidade de participação arrolada no art. 14 é a iniciativa popular, que não se encontra, por visível lapso, em correlação com o "caput". Não que haja incompatibilidade, mas impertinência na localização, pressupondo uma dependência intrinsecamente inexistente.

Lendo o caput do art. 14 verifica-se que trata da soberania popular "exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto", quando a iniciativa popular não exprime essa natureza eleitoral. Integra o gênero da participação popular, de evidente caráter político, indiscutivelmente, não se devendo confundir com os desempenhos inerentes ao poder de sufrágio.

A inovação brasileira, diversamente de outros países, teve

o seu alcance circunscrito à apresentação de proposta de lei, ou de pedido a que assim seja feito, sem qualquer cunho deliberativo, pois este ficou no exclusivo âmbito parlamentar, sujeitando-se ainda, como razoável, ao preliminar exame de sua admissibilidade, restrita, embora, à obervância de seus pressupostos.

Com o reconhecimento da pertinência da matéria ser-lhe-á garantida tramitação, que não há, necessariamente, de importar em sua posterior acolhida como lei, sempre ficando a depender de deliberação inapelável da maioria parlamentar.

Com a iniciativa popular não foi cedido qualquer espaço na tomada de decisão do corpo representativo, admitindo-se única e exclusivamente, o direito de comunicação, em intercâmbio institucionalizado, entre o povo e os seus representantes no domínio da produção legal.

Propriamente é uma petição inicial para que seja instaurado o processo legislativo, tanto quanto ocorre, sem necessidade de mobilização coletivista, no processo jurisdicional.

Com efeito, a que se torne viável a propositura "de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros", consoante preceitua o art. 29, XI, da Constituição, deverá conter, no mínimo, as assinaturas de 5% do eleitorado.

Admitamos, como seria condizente, interpretação parlamentar com melhor aragem liberal. Mostrar-se-á mais benigna à participação popular, tomando por base de aferição os eleitores "da cidade", ou seja, de todos os que estejam vinculados às seções eleitorais localizadas na área urbana, ou quando se tratar de decisão somente aplicável a "bairro", com o percentual calculado dos eleitores que o integram.

Enquanto, voltamos a insistir, o Poder Judiciário é colocado em funcionamento por um único indivíduo que tenha interesse particular ou público a proteger, demonstrando, pelo menos na fase de iniciativa, ser acessível ao povo, não tendo prevalecido o mesmo tratamento perante o centro nevralgico da representatividade popular que, sem dúvida alguma, é o Poder Legislativo. Acrescente-se que no contexto do processo jurisdicional assiste às partes o direito de acompanhá-lo em todo o seu percurso, enquanto no legislativo tudo se exaure no ingresso da proposta.

Ora, se a iniciativa popular fosse capaz de suscitar o referendo, como sucede em alguns países, seria plausível a exigência de percentual de eleitores, vale dizer, a recusa de legitimidade de iniciativa singularmente a qualquer cidadão. Mas se tudo converge e se vai encerrar no cenário interno do Legislativo, cabendo a este firmar a decisão que lhe aprouver, deveria ter sido atribuída maior idoneidade política ao cidadão, sem exigir o acionamento das correias de transmissão coletivistas, soterrando cada vez mais o indivíduo no anonimato da sociedade de massas, sem estimular as criatividades pessoais e o aprimoramento de seus dotes públicos.

A iniciativa popular, com o alcance admitido, sem incluir subseqüentes efeitos decisórios pelo eleitorado, corresponde ao direito de petição e assim deve ser reconhecido.

Merece invocado o antigo ensinamento, mas com renovado vigor, de Luigi Palma, expondo que "o direito de petição é um precioso direito público do cidadão. Tomado em seu mais amplo sentido literal consistiria na livre faculdade de dirigir-se aos vários poderes do Estado, para demandar qualquer coisa, o acolhimento de qualquer proposta, o reconhecimento ou o restabelecimento de um direito". (Corso di Diritto Costituzionale, Firenze, Giuseppe Pellas Editore, 1880, vol.III,p.222).

Refere-se o autor à utilização "como uma espécie limitada de direito de iniciativa conferido aos cidadãos sobre leis e sobre política do Estado, um desenvolvimento do direito de manifestação de pensamento perante a representação do país, os sentimentos do "demos" ainda que não integrado no eleitorado, um direito de apelo ao poder parlamentar sobre atos executivos". (op. e vol. cit. p. 223).

Vê-se então que na trajetória histórica do direito de petição era reconhecido hábil para conduzir a reis, depois aos Paramentos as solicitações individuais, que hoje não devem ser interditadas.

Considerar impertinente o exercício do direito individual de petição para oferecer sugestões de leis ao Legislativo há de representar interceptação e retrocesso na linha evolutiva. Nesse caso a inclusão da franquia da iniciativa popular no texto constitucional, paradoxalmente, teria encurtado o direito individual de petição nas esferas parlamentares, sem nada acrescentar em termos decisórios.

A prevalecer o alcance restritivo, passaria o art. 50, XXXIV, da vigente Constituição a municiar o indivíduo com o direito de petição em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, menos ao Poder Legislativo no terreno legal.

Melhor inspirado mostrou-se o constituinte em não estipular percentuais para o exercício de iniciativa de leis no âmbito estadual, deixando, propositalmente, que a matéria entrasse no campo remanescente, dando margem, assim, a que pudesse ser reconhecida a legitimidade de um único cidadão para fazê-lo, que bem não fazendo, mau é que absolutamente não fará, à vista de verificação prévia de pertinência.

4. A Nova Vocação dos Partidos Vertida pela Constituição.

A atual Constituição trouxe modificação substancial na natureza do partido político, desatando-o das amarras públicas que antes predominavam, sendo agora reconhecido como entidade de direito privado, como se evidencia ao estabelecer o art. 14, § 2º, que a aquisição de sua personalidade jurídica se faz em conformidade com a legislação civil.

Por consequência, o posterior ato de registro a emanar da Justiça Eleitoral deixa de ser o elemento determinante de sua plasmação existencial, sendo o reconhecimento, em caráter permanente, do atributo político, sem que isso ocasione metamorfose de privado em público.

Nasce no regaço da sociedade, por impulsos associativos, e nesse caráter inalteravelmente permanece.

A qualificação jurídica que se lhe adiciona com o registro

fá-lo transpor do estágio temporário, para tornar-se permanente, institucionalizando-se na ordem política e, mais precisamente, no sistema partidário inerente ao regime democrático.

Cabe esclarecer que a antecedente natureza pública dos partidos não resultara de direta modelação constitucional, merecendo salientado que a Constituição de 1946 reservou-lhes diminuto espaço, alocando-os entre os direitos e garantias individuais, no § 13 do art. 145, vedando "a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem".

A Constituição de 1967 e a outorga de 1969 reservaram capítulo específico ao partido político, e declinaram as suas características consideradas mais relevantes, ressaltando "a personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos".

Coube à Lei nº 4.740, de 15 de junho de 1965, consubstanciar a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, sendo modificada pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, consignando em seu art. 2º serem os partidos pessoas jurídicas de direito público interno: assim:

" - Os Partidos Políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do regime representativo".

A Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, acrescentou à parte final do preceito a expressão - "e a defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição".

Agora, o processo genético consagrado pela Constituição tal vez possa ser o início da compatibilização dos partidos com as estruturas sociais contemporâneas, das quais vem se acentuando o desajustamento, sem se darem conta dos anacronismos acumulativos que os inquinam.

Deslocado agora à esfera privada, ao passar a reger-se pelo Código Civil, faz-se-lhe aplicável a norma inserta em seu art. 18:

"Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição de seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar, regulado por lei especial, ou com a autorização do Governo, quando precisa".

Descabe na matéria a "autorização do Governo", que não tem no registro qualquer interferência, tudo se cumprindo por padrões legais, comportando somente a atividade decisória para imprimir caráter institucional permanente, emanada, privativamente, do Tribunal Superior Eleitoral.

Por conseguinte, apenas o estatuto inscrito em registro público fica suscetível ao exame do Tribunal Superior Eleitoral, já se apresentando nessa oportunidade com a sua individualidade existencial constituída.

Não se trata de simples rotulação privada, advindo conse-

quências, a começar pelo início de seu funcionamento, com registro aos moldes das associações em geral, até então sem influxos públicos, emergindo estes, através exclusivamente do Tribunal Superior Eleitoral, quando do verificar-se foram observados os requisitos declinados no art. 17 da Constituição:

- a) resguardo à soberania nacional;
- b) identidade com o regime democrático;
- c) integração ao sistema pluripartidarista;
- d) reconhecimento e respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana;
- e) caráter nacional;
- f) proibição de receber recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros;
- g) dever de prestar contas de sua movimentação financeira à Justiça Eleitoral;
- h) correlacionamento funcional com a atividade parlamentar.

A criação de partidos seguia um processo descendente, do alto para baixo, do ápice ao topo da pirâmide social, tendo, via de regra, por núcleo fundacional um grupo parlamentar, passando depois ao trabalho de arregimentação de eleitores, distribuídos por vários Estados, para incorporar dimensão nacional, aplicando-se nos aspectos formais para deferimento de seus registros.

Pretende-se que agora seja livre em seu nascimento, pertencendo ao gênero da associação civil, reconhecível como partido em razão dos objetivos políticos contidos em seus estatutos, inscritos no registro civil das pessoas jurídicas.

É exatamente nesse ponto que reside a característica essencial do partido, apoiado em movimento associativo que brota espontaneamente da sociedade e nela se expande, contagiando os que a ele se filiam, por certo, em pressentirem nele significativas afinidades políticas.

O provir do âmago da sociedade é sobremodo importante para que dela possa ser expressão sempre atualizada de suas aspirações, compatibilizando-se às características históricas do tempo fluente. Contudo, o mais importante é a vitalidade social que é capaz de absorver, na razão direta de sua infiltração nos tecidos da sociedade, fazendo-se tributário de seus interesses políticos.

Livre ao nascer não se deve renegar as suas origens sociais que lhe serviram de ambiente germinativo, ganhando consistência quanto for mais apto a entrosamento com outras associações civis ou indivíduos isolados, com eles mantendo-se integrado, sem deles se isolar, pervertendo-se por padrões segregacionistas, como distúrbio de crescimento ou mesmo de precoce senilidade.

É admissível que às expensas dessa origem social difusa opere-se a substituição de partidos de notabilidades, por partidos de lastro social, transplantando-se estimulantes interações, interrompendo os enclausuramentos oligárquicos, com seus métodos conventiculares de escolas, apoiadas em ostensivas liturgias homologatórias das convenções.

Se essas transformações advierem logo passarão os partidos a ter permanente funcionalidade, instaurando-se convivências democráticas em seus ambientes, arejando-se pelo saudável clima de diálogo, no qual sejam expostos os problemas momentâneos de interesse do povo, vertidos em acessível linguagem, para que os seus recintos se tornem mais atraentes e mais frequentados.

Se bem que Robert Michels previne contra os desgastes oligárquicos dos partidos, como lei inexorável, ao dizer "que cada partido deixa que se insinue em seu seio o sistema eleitoral indireto que com maior veemência ele combate na vida pública. No entanto, esse sistema deve exercer influência mais nefasta no círculo estreito da vida partidária do que na esfera infinitamente mais extensa de um Estado". (Os Partidos Políticos. Trad. de Hamilton Trevisan, São Paulo, Editora Senzala, ps. 15/6).

Não compartilhamos dessa visão desalentadora em termos absolutos, admitindo que em se ajustando os partidos às exigências operativas do tempo presente, tornar-se-ão recintos mais acolhedores e confiáveis à participação popular, celebrando auspiciosos encontros entre os filiados e os seus representantes.

E essa aproximação revelar-se-á benéfica aos representantes por lhes proporcionar a mais salutar convivência, repassando-se informações ao vivo das tendências populares e dos desempenhos dos representantes, que serão avaliados da forma mais genuína, sem instigações solerres, nem falazes aliciamentos.

O que nos tem sido dado assistir até o presente na oportunidade de equacionamento das candidaturas são as atitudes esquivas dos dirigentes, afirmando que estão ainda auscultando as bases partidárias, escorregando matreiramente para não anunciar o candidato que estão pretendendo entronizar, aplicando a fórmula do "log rolling" (conluio entre políticos).

É útil cultivar a esperança de que ao passar o partido a incorporar ao seu cotidiano político assíduas reuniões, para repensar e debater temas e problemas, estará a ser cumprida meritória pedagogia cívica, com vantagens para o povo, para o sistema partidário em seu conjunto, para o regime político, iniciando-se o desmantelamento dos hermetismos internos, tornando-se sensível à participação de todo o universo dos filiados de cada agremiação.

A partir desse momento tem início para o partido a sua modernização, democratizando-se em suas atividades decisórias internas, mantendo engastada e fluente a participação do corpo de filiados, que assim se encaminharão mais entusiasmados para o embate eleitoral, pois os nomes apresentados resultaram da escolha comum, tornando-se cabível o generalizado empenho pela vitória do que lhes pertence e que não lhes é imposto, ou decorrente de venalizada adesão ou de manufatura publicitária.

Dedicando-se a estudar o processo de modernização, chega o momento em que Shmuel N. Eisenstadt se detém nos aspectos políticos, reconhecendo que o momento culminante, como ele gradualmente se desenvolveu nos sistemas inteiramente modernos, é a participação dos governados

na seleção dos governantes, e na fixação das principais metas políticas, e em menor extensão também na formulação de medidas políticas". (Modernização e Mudança Social. Trad. de José Clóvis Machado, Belo Horizonte, Editora do Professor, 1968, p. 211).

Claro que nesse quadro se insere o partido político e deve ser ele que deve assumir a vanguarda desse esforço pela modernização, tendo que compreender que a atitude que assume externamente, como paladino de eleições diretas, deve ser usada também para o seu consumo interno, abolindo os caciquismos com todos os seus resíduos oligárquicos.

Havendo a Constituição acolhido formas participativas mais intensivas, com iniciativas de leis, referendos e plebiscitos, não as vinculando às unidades políticas estatais - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - podendo transbordar desses limites políticos, reduzindo as suas proporções físicas e demográficas a "bairros", "aglomerações urbanas", "comunidades urbanas", "comunidades rurais", e de palmar evidência que essas modalidades participativas vão constituir novos focos de motivação às condutas partidárias, podendo ser colhidas radiografias das aspirações coletivas.

Seguindo os acontecimentos o curso traçado pela Constituição será razoável arriscar prognóstico, sem invocações em silícios místicos, de que os partidos não escaparão dos eflúvios da sociedade participativa, desmoronando as suas muralhas internas, passando a apoiar-se em procedimentos eleitorais para suas próprias decisões.

Desse modo, as suas convenções transmutar-se-iam, pelo menos aos níveis estaduais e municipais, nos mais conspícuos momentos deliberativos dos partidos para indicação de seus candidatos e definição de suas diretrizes programáticas e políticas em geral.

E por que se não haverá de admitir que esses influxos participativos, de evidente modernização, se propaguem também a nível nacional, com os atos eleitorais celebrados em uma mesma data nas respectivas circunscrições, aplicando-se o paradigma norte-americano?

Em se institucionalizando esses processos deliberativos encontrarão parlamentares ativos, quando se encontrarem no cumprimento dos árduos mistérios oposicionistas, repelindo a sedução da bolsa e os temores das armas, colocados, por vezes, não apenas como adversários dos governantes, mas como inimigos da pátria, de seu Estado ou de seu Município, a necessária solidariedade ativa em apoio às vicissitudes e o testemunho do desprendimento pessoal em prol da causa pública, que poderá conduzi-los por homens confiáveis para as horas de sacrifício e civico desvelo.

É uma escola de lideranças, pela proximidade contínua entre os representantes e os filiados partidários, ultrapassando as clausuras dos gabinetes direcionais.

No cenário de seu próprio partido devem os parlamentares re-velar as adversidades enfrentadas em sua coerente porfia, para que fiquem salvaguardados das campanhas de descrédito que podem ser mobilizadas para solapar a sua credibilidade pública.

Em contrapartida, é previsível não tenham acolhimento retum

bante os que se tornem trãnsfugas aos compromissos públicos de sua legenda partidária e de uma linha ancorada na consciência, em troca de ajustamentos áulicos, repletos de prebendas momentâneas, mas deixando es tampada a marca do servilismo político.

A carreira política deve ser realizada nas áreas partidárias, não podendo aparecer um predestinado do éter, sem comprovada folha de serviço público, nem pelo sangue, nem pela riqueza, mas por seus comprovados méritos.

E assim não será com imagens plasticamente esboçadas que se firmará a credibilidade nos representantes do povo, tendo estes de se manterem revitalizados, compartilhando das discussões nos ambientes partidários, expondo as suas labutas parlamentares, não se revelando plausível que os filiados de um partido para terem idéia da eficiência de seus representantes, não a possam obter na intimidade partidária, tendo de se valerem dos ingredientes publicitários, muitas vezes falaciosos e quase sempre exagerados no bem que alardeiam ou na execração que fomentam.

E o que mais poderia entender pela aquisição de autenticidade de do partido político, que não passe pela coincidência de idéias e interesses gerais de seus filiados e seus representantes, todos se empenhando pela sua concretização?

Sempre no Brasil que se fala na modernização da ordem política, muitas vezes se referindo à adoção do sistema parlamentarista de governo, a primeira objeção que se ergue está na falta da educação do povo e a carência de partidos autênticos.

Há parte de verdade nas duas increpações, e assim vai se desenvolvendo um círculo vicioso, em processo acumulativo de barreiras à modernização política, por não termos povo habilitado, quando a deficiência arguida decorre da falta de treinamento cívico que somente é adquirido pela prática perseverante, que não é atingida pela ausência de convivências democráticas nos partidos, que a isso estão impedidos pelos enraizados mandonismos internos, causadores, por seu turno, de corrosões oligárquicas.

É preciso, portanto, impregnar os partidos de vitalidades democráticas, e somente os seus filiados em ordenada participação podem fazê-lo, transmitindo autenticidade ao próprio sistema pluralista partidário.

E essa caminhada em busca de levar padrões democráticos para dentro dos partidos deve começar pelo reconhecimento da capacidade participativa de seus filiados, por eleição direta, por sufrágio igual e secreto, para escolha de seus dirigentes nos escalões estaduais e municipais.

O mesmo critério deveria ser observado na escolha de seus candidatos aos postos eletivos, atravessando, assim, o crivo dos filiados, o que implicaria no fortalecimento dos escolhidos, ficando já empenhada a solidariedade de seus membros, pelo acatamento que deve haver à maioria limpidamente obtida.

Vale lembrar que os Estados Unidos que não nutriam muitas i

lusões sobre o valimento dos partidos, temendo que o espírito faccioso dilacerasse a nação, transmitem ao mundo moderno eloquente exemplo de um sistema indireto de escolha a Presidente da República que recebeu to nificação democrática, mercê, exatamente, da intermediação dos parti- dos, que mais fizeram, transbordando a eleição dos ambientes dispersos dos Estados-membros, a uma pujante dimensão nacional.

5. O Espaço Reservado à Legalidade.

Definidas as bases fundamentais que norteiam a organização política, com as delimitações de objetivos e competências entre as vá- rias esferas de atividades de estatura constitucional, há que fazer re- conhecimento da área que fica reservada ao princípio da legalidade para que as liberdades fiquem compativelmente protegidas.

A Constituição ocupa o ponto culminante e envolvente de to- da a ordem jurídica, projetando os seus supremos influxos normativos, fornecendo as matrizes da legitimidade, que servem de fundamento ao cam- po operacional da legalidade.

Dessa maneira, a legalidade não mais atua em neutralidade valorativa, tendo de coadunar-se ao espírito constitucional e difundir os seus conteúdos, sempre observando as condições processuais em suas linhas de elaboração.

A lei, qualquer que ela seja - ordinária ou complementar - constitui o instrumento idóneo para expandir os conteúdos constitucio- nais e viabilizar a proteção às liberdades, obstando a proliferação de duradouras ou circunstanciais arbitrariedades. Alicerçada na Constitui- ção não se torna admissível renegar a reserva legal por invocadas ra- zões de Estado, porque a lesão cometida ultrapassa a lei e atinge de cheio o ordenamento básico.

Por essa concreta forma de proceder, revela A.V. Dicey que "os estadistas americanos deram prova de habilidade sem rival prevendo meios correspondentes para garantia legal aos direitos declarados pelas constituições americanas e por essa razão o "reino da lei" é uma carac- terística tanto da Inglaterra, como dos Estados Unidos". (Introduction a l'étude du Droit Constitutionnel, Paris, V. Giard & E. Brière, 1902, p. 179).

Em contrapartida, acredita Woodrow Wilson que haveria de surgir na Inglaterra um similar à Corte Suprema americana se as regras constitucionais inglesas fossem reduzidas a forma escrita, importando em limitar e definir a autoridade do Parlamento, como tem acontecido com a coroa desde tempos imemoriais. Proclama que "a prática jurídica inglesa é idêntica à americana. Esta derivou daquela". E que somente há autoridade no que é legal e para aquilo em que possa mostrar autoriza- ção legítima".

E arremata adiante que "a prática americana funda-se nos di- reitos individuais, e aos indivíduos se fornecem os meios para cuidar de si nos tribunais, que lhes pertencem e não ao governo. Encaram-se os tribunais como fóro do povo, abertos a todos quantos desejam ver defini- da a lei". (Governo Constitucional nos Estados Unidos. Trad. de E. Jacy

Monteiro, São Paulo, IBRASA, 1963, p. 116).

A legalidade democrática tem por fonte legítima a participação do povo no processo de elaboração, através de seus representantes com assento nas instituições legislativas.

O título de vigência da lei deve vir imantado dessa específica qualidade representativa inerente aos órgãos parlamentares.

Mas de par com a idoneidade originária na produção da lei, deverá esta ter afinidade de conteúdo com os valores sacramentados pela Constituição.

A não haver essa continuidade substancial não estará sendo difundida pelos filamentos legais, em coerentes desdobramentos, a linha gem de legitimidade que, através da Constituição, projeta-se a todo o universo jurídico nacional, não deixando, consoante ressalta Carl Schmitt, "aberto o caminho para uma noção funcionalista e formalista da legalidade, absolutamente "natural", caracterizada pela ausência de valores, de qualidades distintivas e de conteúdo". (Legalidad y Legitimidad. Trad. de José Díaz García, Madrid, Agilar S.A. Ediciones, 1971, p. 36).

É necessário que os órgãos legislativos, aproveitando a consagrada atitude jurisdicional, reconheçam como obrigatório verificar, liminarmente, se qualquer proposição que lhe for submetida atende aos pressupostos substanciais e formais para merecer tramitação. Somente se for reconhecida a sua compatibilidade à categoria legiferativa invocada deverá ter preliminar acolhimento, sendo-lhe, caso contrário, negado seguimento.

Essa cautela não pode ser tratada com indiferença nos ambientes legislativos, permanecendo descurada essa importante fase aplicável a qualquer tipo de processo - jurisdicional, legiferativo e administrativo - para exercício do controle inicial de admissibilidade ou de pertinência. Se assim for prontamente observado impedir-se-ão desvirtuamentos expansivos de categorias legislativas, ocupando espaços reservados a leis, ou de hipóteses que nem como lei se podem admitir, por transgressão aos condicionamentos da legitimidade vertida na Constituição.

Quanto a isso não pode haver condescendência tendo esses critérios e o próprio espírito da Constituição de ser mantidos inexpugnáveis, resistindo a desvirtuamentos ocasionais, repelindo precedentes erguidos com base em falsas analogias que abalam as garantias fundamentais e podem perverter o regime, com escaladas que se iniciam por pretensões dissimuladas à cláusula da reserva legal até contaminarem os alicerces da legitimidade.

Creemos de real importância esse perseverante desvelo a ser cumprido em forma de autocontrole preliminar no ambiente legislativo, negando tramitação a iniciativas aos padrões formais estabelecidos, cumprindo uma travessia processual descabida, evitando danos sociais, sem transferir sempre o ônus do resguardo da conformidade constitucional ao controle a prostrar dos órgãos judiciários mediante provocação de prejudicado.

Os compromissos do Estado de Direito na realização da justiça social implicam no aumento da sua capacidade operativa, ou como diz Ernst Forshoff, "na responsabilidade de uma estrutura social justa" a ser atingida. (Stato di Diritto in *Trasformazione*. Trad. de Carlo Amirante, Milano, Giuffrè Editore, 1973, p. 114).

Não se trata apenas de aumento e celeridade na produção normativa de velar para que todos os procedimentos que se inserem no processo legislativo fiquem em seus apropriados sítios, respeitando o campo destinado à lei, e as correlações hierárquicas no próprio elenco constitucional.

E por isso mais imperiosa se faz a necessidade de não se deixar atravessar a fase de admissibilidade sem criterioso exame da conformidade constitucional.

E como bem adverte Ernst Forshoff "o controle de conteúdo sobre a conformidade da lei à Constituição pressupõe que esta contenha vínculo contedeústico pela matéria prevista na lei", pois, como logo mais complementa, "toda a norma constitucional que não seja de natureza puramente processual impõe ao legislador vínculo de conteúdo". (op.cit. p. 118).

A atividade legislativa tem que atender à demanda crescente das intervenções estatais, mas não deve eliminar a sua condição de escudo protetor da ordem democrática, contendo as sutis investidas autoritárias que se repetem com peculiares maneiras em cada época.

A instituição judiciária no contexto do regime político está sempre pronta para oferecer proteção para restabelecimento de direito violado ou contra as ameaças que se prenunciem, ficando com o setor legislativo a vigilância política, para não deixar desmoronar as franquias democráticas, mantendo-as em atualizadas e em seguras bases.

A lei persiste como o instrumento de origem representativa apropriado para disciplinamento de matérias dentro dos balizamentos emanados da Constituição.

Na escala de validade na ordem jurídica aparece no primeiro plano o princípio da constitucionalidade, seguindo-se-lhe em rumo decrescente pelo princípio da legalidade. Logo, a legalidade não constitui o momento culminante da organização estatal, com a instauração da superlegalidade, com a expansão do constitucionalismo. Da constitucionalidade desce-se ao terreno da legalidade, com leis complementares ou leis ordinárias, de qualquer modo leis, com variações de graus entre elas, mas em comum e direta dependência à Constituição. Enquanto o nível de constitucionalidade é inerente aos preceitos da Constituição, o princípio da legalidade se exprime por leis complementares ou leis ordinárias, tendo as primeiras maior nexo de subordinação pelas exigências previstas para sua edição, e porque ocupa zonas especificamente sublinhadas, ao passo que as leis ordinárias têm todos os outros espaços não destacados para as leis complementares no espaço da legalidade.

É importante que assim seja compreendido, uma vez que o princípio da legalidade, dentro dessas latitudes, constitui a única fonte idônea, reconhecida pela Constituição, para limitar e servir de es

cudo protetor das liberdades individuais, como vem categoricamente declarado no art. 5º, II:

"Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Como esmeradamente assevera Carlos Roberto de Siqueira Castro, "o princípio da legalidade opera como termômetro da licitude da vida humana e da intervenção do Estado na esfera da autonomia reservada aos indivíduos e à coletividade". (O Devido Processo Legal da nova Constituição do Brasil, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1989, p. 121).

Não obstante esteja gravado esse postulado básico, vem sendo enfaticamente trazido à colação o princípio da reserva legal em diversos lances, merecendo alinhados agora os que compõem o quadro "Dos Direitos e Deveres individuais e coletivos, a começar pelo caput do art. 5º, incorporando a isonomia jurídica, através da expressão "todos são iguais perante a lei".

No inciso VI garante-se a liberdade de cultos religiosos, "na forma da lei", o mesmo sucedendo no inciso VII, em assegurar prestação de assistência religiosa nas entidades de internação coletiva, "nos termos da lei".

Passa-se ao inciso VIII em que se inscreve o direito de escusa do cumprimento de obrigação legal imposta a todos, tornando-se suscetível a privação de direito, em se recusando a realizar obrigação alternativa, "fixada por lei".

Garante o inciso XII a inviolabilidade de correspondência ou comunicação, somente cedendo mediante decisão judicial, "na forma que a lei estabelecer para fim de investigação criminal ou instrução processual penal".

Declara o inciso XIII livre o trabalho ou atividade profissional, observadas as qualificações profissionais "que a lei estabelecer".

Protege o inciso XV o ingresso, a permanência e a retirada do território nacional, com os respectivos bens, "nos termos da lei".

O inciso XVIII trata da criação de associações e cooperativas, "na forma da lei", independente de autorização ou interferência estatal em seu funcionamento.

Resguarda o inciso XXIV o direito de propriedade, fazendo depender a desapropriação dos aspectos substanciais indicados e com observância do "procedimento estabelecido em lei".

Vem excluída de penhorabilidade pelo inciso XXVI a pequena propriedade, "assim definida em lei", que absorva o trabalho da própria família.

"Pelo tempo que a lei fixar" é garantido o direito do autor e seus sucessores quanto à transmissão ou reprodução de suas obras.

Distende-se a proteção, "nos termos da lei" na proteção aos participantes de obras coletivas e no exercício de atividade de fiscalização.

Enuncia o inciso XXIX que "a lei assegurará" o privilégio temporário de utilização sobre os inventos industriais, marcas de empresas e sinais individualizadores.

Assegura-se a proteção da "lei brasileira", quando mais benéfica ao cônjuge ou filho de brasileiro na sucessão de bens situados no território nacional, como vem afirmado no inciso XXXI.

Está firmado o compromisso do Estado, no inciso XXXII, de promover, "na forma da lei" a defesa do consumidor.

A todos está assegurado a obter informações de seu particular interesse ou em prol do interesse coletivo, "no prazo da lei", consoante dispõe o inciso XXXIII.

O XXXV cria interdição ao estabelecimento de lei que abale a plenitude do controle judicial diante de lesão ou de ameaça a direito.

A estabilidade jurídica se afirma garantindo que "a lei não prejudicará" o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, como está escrito no inciso XXXIV.

Está incorporada a instituição do juri, "com a organização que lhe der a lei", como declara o inciso XXXVIII.

Renova-se a consagração da primordial regra do direito punitivo de que "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal", como consta do inciso XXXIX.

Vem acompanhado imediatamente - inciso XL - da regra de que "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu", reafirmando o elevado apreço à liberdade, que persiste mesmo na situação dos que tenham demonstrado conduta anti-social.

Afirma, a seguir, o inciso XLI que "a lei punirá" interferências discriminatórias aos direitos e liberdades fundamentais.

Inclui tipicidade criminal, adicionada cláusula de inafiançabilidade e imprescritibilidade, "nos termos da lei", como estatui o inciso XLII.

Volta a traçar diretriz ao legislador penal, consignando que "a lei considerará crimes" a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os denominados como crimes hediondos.

Veda a que a pena ultrapasse à pessoa do condenado, não observando, "nos termos da lei", a reparação do dano e o perdimento de bens, suportados pelos sucessores até o limite do patrimônio transmitido, pelo que consta do inciso XLV.

No inciso LVI é previsto que "a lei regulará a individualização da pena", nas modalidades constitucionalmente aceitas, que são enumeradas.

Inadmite o inciso LI a extradição de brasileiro, salvo na hipótese de crime perpetrado por naturalizado, antes de obtida essa nacionalização, ou de prática comprovada em tráfico ilícito de entorpecen

tes e drogas afins, "na forma da lei".

O inciso LIV abriga o "devido processo legal" como legítima condição a que possa alguém ser privado de liberdade ou de seus bens.

Poupa o inciso LVIII a quem for civilmente identificado do constrangimento de identificação criminal, ressalvadas "as hipóteses previstas em lei".

Está eliminado o monopólio da ação penal pública, reconhecendo o inciso LIX, se esta "não for intentada no prazo legal", cabível possa haver a sua instauração mediante queixa.

Reafirma o inciso LX repúdio ao sigilo dos atos processuais, dispondo que "a lei somente poderá restringir a publicidade para não comprometer a defesa da intimidade ou em nome do interesse social.

O inciso LXI define como arbitrária a prisão efetuada fora dos casos de flagrante delito, de ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária ou nos casos de transgressão disciplinar ou crime militar, assim "definido em lei".

Impondo o inciso LXV à autoridade judiciária relaxar imediatamente "a prisão ilegal", de tal modo exaltou a preocupação com a liberdade física, colocando na responsabilidade do magistrado competente protegê-la, independente de postulação do paciente ou por intercessão de terceiros, afastando-se dos padrões que regem a atividade jurisdicional, a depender de impulso de parte.

Trata o LXXVI da gratuidade para os reconhecidamente pobres, "na forma da lei", do registro civil de nascimento e de cretidão de óbito.

Exonera o inciso LXXVII de custas judiciais as impetrações de habeas-corpus e de habeas-data, "na forma da lei" para os atos necessários e exercício da cidadania.

Foram agora coligidos, a título de exemplificação, os correlacionamentos ao princípio da legalidade, exatamente os que foram extraídos do Título I, Capítulo I, que "tem aplicação imediata", prescindindo, portanto, de qualquer complementação para sua executoriedade.

No contexto geral da Constituição destacam-se com exponencial magnitude na esfera da reserva legal os seguintes preceitos:

- consagração da lei como única fonte legítima para compelir alguém a fazer ou a deixar de fazer qualquer coisa: art. 5º, II;
- inexistência de crime "sem lei anterior, nem pena sem prévia cominação legal" (nullum crimen, nulla poena sine lege): art. 5º, XXXIX;
- devido processo legal para privação da liberdade ou de bens (due process of law, 5º, LIV);
- interdição à lei de excluir do controle jurisdicional qualquer lesão ou ameaça a direito: art. 5º, XXXV;

- vedação à exigência ou ao aumento de tributo sem precedente lei que o estabeleça (*nullum tributum sine praevia lege*): art. 150, I.

Em termos de adequação constitucional não faz diferença esteja a matéria reservada à lei complementar, ou se integre no campo residual da lei ordinária, pois as áreas estão delimitadas, não se reve-sando ao acaso, tendo, em termos de vigência, equivalente força e restrições ditadas pela Constituição.

6. Contingenciamentos Temporais Impostos à Legalidade Eleitoral.

O tempo tem marcante influência na dinâmica eleitoral, impondo redobradas cautelas a que não seja aproveitado para desvirtuamentos, fomentando situações alvissareiras para uns e prejudiciais a outros.

As instituições representativas não podem ficar expostas a flutuações nos seus disciplinamentos, dentre os quais sobrelevam os eleitorais, a que não fiquem ao sabor de dirigismo normativo das forças dominantes de cada período, alterando-se as leis sem qualquer resguardo ético, aos impulsos de eventuais conveniências, em círculo vicioso, para impedir que as minorias de hoje tenham legítima ascensão ao poder pelo genuíno convencimento do corpo de votantes.

É útil que cada época tenha a sua própria tonificação progressista, anunciada como portadora de aprimoramentos institucionais, desde que não venham atreladas cláusulas de favorecimento alimentadas na efervescente conjuntura.

A própria natureza da atividade eleitoral, pelos renovados e agressivos conflitos de interesses que suscita, fica exposta a solertes conjuras de fraude, suborno e constrangimentos, tornando indispensável seja submetida a reajustamentos periódicos para eliminar ou, pelo menos, reduzir a sua vulnerabilidade. Todavia, uma coisa é reconhecer a necessidade de reformas, outra é ter a precisa noção do tempo inapropriado para empreendê-las, evitando a fase em que já estejam iniciados os entrechoques e personificados os figurantes com as suas siglas partidárias e mesmo com coligações já definidas, ainda que não formalizadas pelas respectivas convenções.

Não basta cobrar a integridade dos magistrados no controle das atividades eleitorais, tendo-se de evitar que o aparato legal apresente-se contagiado de facciosismos, fomentando óbices aos adversários e atribuindo regalias aos afeiçoados.

O art. 16 da Constituição deu compatível equacionamento sobre os efeitos temporais lesivos durante as diversas fases que integram o processo eleitoral, podendo banir as distorções que estavam amiudadamente a despontar, desde que não seja atrofiado nos momentos iniciais em que se colocar à prova, apresentando-se no seguinte teor:

" - A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após a sua promulgação".

Tocou no ponto nevrálgico do casuísmo legal, não impedindo que a lei seja editada, apenas ficando desprovida de eficácia, vale dizer, sem aplicabilidade, aguardando o transcurso de um ano, a contar do ato de promulgação que a incorporou à ordem jurídica nacional.

É preciso que se colha do dispositivo o acalentado rendimento social, impedindo a redução de seu alcance, não deixando prosperarem fraturas pelas vias interpretativas. Para isso, quanto mais desvelo houver em sua aplicação menor será o risco de que possam medrar condescendências que avariariam a igualdade nas disputas eleitorais, e imponham que a idéia de justiça deserte ou seja expelida dessa área conflituosa.

Abre-se espaço ao valioso magistério de Anacleto de Oliveira Faria quando diz que "o Poder Legislativo enquanto realiza, de modo normal, sua atividade, atende ao pressuposto da igualdade perante a lei. Realmente, cabe ao referido Poder a elaboração de leis. Ora, como vimos linhas acima, um dos característicos básicos da norma jurídica é o de que esta seja geral e abstrata". E logo adiante conclui: "caso o legislador se afaste desses pressupostos, a norma que venha a editar apresenta-se inquinada de vício irremediável, contrária ao princípio geral da igualdade". (Do Princípio de Igualdade Jurídica, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1973, ps. 86/77).

As ampliações temporais estão assediando a interpretação de leis eleitorais por dois rumos contrapostos, de um lado, alegando-se vazio normativo, insinuando infundada revogação, no outro, ao ser intentada a prematura eficácia de diploma legal, apesar do prazo impeditivo que mantém suspensa a sua aplicabilidade durante um ano.

Preteendeu-se estabelecer um estado de perplexidade, no entendimento de que um diploma não mais seria aplicável, que já teria expirado a sua vigência, enquanto o outro poderia ser exequível de imediato, nada havendo a obstar a sua eficácia.

Inexplicável fosse estabelecida a rotina de legislar para cada eleição, transmitindo a falsa impressão de necessidade, quando a cristalização desse pensar afigurava-se nocivo, por entronizar o caráter flutuante na legalidade eleitoral, expondo-se a armações casuísticas, com regras de temporária validade.

Ao invés de leis esparsas deveria persistir o sentido de integração do sistema codificado, com os corretivos e adições que o tempo fosse aconselhando, cumprindo-se com a segurança de objetividade, prudente e compatível trabalho de modernização.

É defensável a atualização periódica do Código Eleitoral e de leis que permanecem dispersas, sempre que as necessidades sociais aconselharem, nunca, porém, devendo ser perdida a visão de conjunto, substituída por produções fragmentárias e desconectadas do sistema a que substancial e teleologicamente se deve conjugar.

A falta de percepção da afinidade material determinou a sucessão de leis com eficácia exclusiva a determinado período eleitoral. E por esse motivo surgiu o desenlace com leis destinadas especificamente ao pleito a desferir-se. E na operacionalização legislativa perdeu-se a perspectiva temporal, sem se dar conta de lei permanente que estava com a sua eficácia repetidamente interrompida, sem nunca haver peri-

mido a sua vigência mantida inabalada.

Isso, exatamente, sucedeu com a Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, Lei Etelvino Lins, que trata do fornecimento de transporte gratuito e alimentação a eleitores das zonas rurais, na qual consta o art. 13, com a redação seguinte:

" - São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigação de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições parlamentares e o término, respectivamente, do mandato do Governador do Estado, importem em nomear, contratar, designar, readaptar ou proceder a quaisquer outras formas de provimento de funcionário ou servidor na administração direta e nas autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista dos Estados e Municípios, salvo os cargos em comissão e da Magistratura, do Ministério Público e, com aprovação do respectivo órgão legislativo, dos Tribunais de Contas e os aprovados em concursos públicos homologados até a data da publicação desta Lei.

§ 1º - Excetua-se do disposto no artigo:

I - nomeação ou contratação necessárias à instalação inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Governador ou Prefeito;

II - nomeação ou contratação de técnico indispensável ao funcionamento de serviço essencial.

§ 2º - O ato com a devida fundamentação será publicado no respectivo órgão oficial."

Bem visível está o caráter hipotético e o sentido generalizado das indicações de tempo, desfrutando, assim, de vigência e aplicabilidade indefinidas.

Ela própria não trazia cláusula que lhe desse transitória e ficácia, sendo a interrupção de seu curso determinada por outras leis que fluíram e refluíram.

Em trabalho dedicado a "Abuso de Poder no Direito Eleitoral" tentamos mostrar a necessidade de que essas normas fossem incluídas na parte das Garantias Eleitorais, integrando-se de modo permanente ao Código Eleitoral e que tivessem um maior elastério e que as mesmas restrições precedessem à eleição presidencial já restaurada, não parecendo defensável a diversidade de tratamento, "como se o processo eleitoral não fosse também molestado pelas disseminações clientelísticas, pelos estímulos oligárquicos deflagrados pelo poder central". (op.cit., Rio de Janeiro, Forense, 1988, ps. 16/7).

O segundo questionamento no presente item refere-se à aplicabilidade de lei concernente ao processo eleitoral no período de um ano que antecede a eleições.

Parece fora de dúvida que após promulgada a Constituição de 1988 tornou-se recomendável a atualização da lei complementar que trata

das inelegibilidades.

O que houver colidido com a Constituição teve de pronto a sua aplicabilidade descartada, sem risco de refletir-se prejudicialmente a terceiros, sem faltar a douta vigilância do colendo Tribunal Superior Eleitoral.

É de se admitir, portanto, que para excluir aspectos incompatíveis não se revelava indispensável o superveniente estatuto complementar.

De mister considerar a necessidade de adição de novas categorias de inelegibilidade pelo advento de nova ordem constitucional, tempestivamente adotadas.

A invocada necessidade não decorreria obrigatoriamente com a instalação de novo regime político, ou pelas impregnações autoritárias, que devem ter sido atingidas pelas varreduras dos entulhos despóticos, consoante foi difundido à época da antecipadamente cognominada de "Nova República".

Sobrelevando a isso teve o advento da Constituição devolvido as franquias democráticas condizentes às aspirações do povo brasileiro, tornando insubsistente tudo o que conflitasse aos seus conteúdos.

E a história transmite os mais expressivos exemplos de diplomas legais que atravessaram diversos regimes, e não somente por suas origens ficaram inaplicados pela eiva de inconstitucionalidade. Nesse sentido, podem ser mencionados o Código Comercial, o Código Civil, o Código de Processo Penal, a Consolidação das Leis do Trabalho, o próprio Código Eleitoral e tantos outros estatutos legais que não deixaram de reger os acontecimentos políticos em que foram fecundados, submetendo-se todos, é conveniente dizer, a uma continuada atividade depurativa molecular pela interpretação jurisdicional, para dirimir os casos pendentes, iluminados pelo espírito democrático que domina a Constituição, tendo a liberdade e a igualdade como valores básicos.

Contudo, há agora vigente a regra do art. 16 da Constituição Federal, impondo a sustação de aplicabilidade por um ano após ser promulgada a lei.

A proibição em causa não afeta a competência legislativa que persiste em toda plenitude, atingindo apenas a aplicabilidade da lei paralisada.

A matéria acarreta duas ordens de ponderações:

a) formalmente, as leis complementares são suscetíveis às limitações temporais mencionadas no art. 16, ou o seu alcance fica circunscrito às leis ordinárias?

b) materialmente, as declinações de inelegibilidades se inserem entre as matérias que compõem o processo eleitoral?

Seguindo a ordem indicada, comporta examinar se ao se referir o constituinte a leis, de modo indeterminado, teria excluído as leis complementares, envolvendo apenas as leis ordinárias.

É sabido que a lei complementar possui maior expoente for-

mal ao exigir para sua aprovação, conforme prevê o art. 69, maioria absoluta, reforçando a sua estabilidade.

Dever-se-á mencionar também que a lei complementar ocupa espaços rigidamente designados, mas esse enfoque é irrelevante para o aspecto que está sendo agora afluído, estando implicado à ordenação do processo legislativo, a indicar que o campo da legislação ordinária dissemina-se por toda a área remanescente.

Não se nos afigura convincente que possa a lei complementar eximir-se de óbices constitucionais, sob o fundamento de que em se referindo simplesmente a "lei" manteve-a isolada, eximindo-a dos contingenciamentos temporais.

Talvez fosse mais fácil reduzir o alcance da lei complementar e dilatar o alcance dos postulados constitucionais, e não o oposto, estreitar a compreensão da regra constitucional para fazer a lei complementar escapar da malha limitativa.

A interpretação conduzida por excessivo atrelamento semântico iria gerar efeitos calamitosos no elenco dos direitos fundamentais.

Via de regra, os direitos individuais aparecem como regras de interdição à lei, sem a preocupação com o tipo de lei a que corresponda, tomando-se o vocábulo em seu genérico e indiscriminado sentido.

Consideremos, por exemplo, o exame conectado dos §§ 2º e 3º, do art. 12, o primeiro afirmando que "a lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados", enquanto, o outro parágrafo menciona os cargos privativos de brasileiros natos. Resta evidente que a lei que afim referida é qualquer tipo de lei, mas atinge a lei complementar ao ter de tratar de inelegibilidade, não podendo também nesse ponto cometer transgressão constitucional diante da hipótese aqui trazida à colação, o mesmo tendo de suceder com o art. 16.

E na expressão - "nos termos da lei" - adotada no caput do art. 14 em que se alojam 11 parágrafos, com seus incisos e alíneas, entre os quais vem inserida a regra do § 9º sobre outras hipóteses de inelegibilidade, mediante lei complementar, não está a indicar, pela correlação sistêmica do caput e seus parágrafos e vice-versa, da implicação destes com aquele?

O assunto parece ainda exigir seja ressaltado que o princípio da legalidade, em sua exata expressão abrange tanto a lei ordinária quanto a complementar, estando ambas sob limitações cravadas na Constituição, tornando-se, assim, igualmente aptas a difundirem, por vezes, medidas restritivas à liberdade, sem fugirem da escala traçada.

Quando a Constituição se dirige à lei, sem especificar a sua natureza, usou o gênero, abrangendo, pois, as duas categorias. E não havia necessidade fosse aplicado o isolamento entre as matérias complementar e ordinária, desde o primeiro instante, quando as restrições de conteúdo afetam o princípio da legalidade de forma indivisível.

A invocação pura e simplesmente à lei é uma forma de transposição de competência para o terreno da legalidade, com delimitações de conteúdo, destacando-se em subseqüentes explicitações, as hipóteses

que devem figurar no âmbito da lei complementar, tudo o mais sendo pertinente à lei ordinária.

No constitucionalismo brasileiro não é a primeira vez nem esse o único recanto do sistema vigente em que prevalece essa técnica de repartição, inspirando-se na fórmula consagrada no esquema federativo, entre a União e os Estados-membros.

Comporta ainda dizer que a conspirar contra a aplicabilidade de lei complementar está a sua emissão ex post facto, circunstância bastante a que tenha os seus efeitos obstados por um ano de vigência.

Ora, outro não é o sentido teleológico da norma do art. 16 da Constituição, de impedir que na sua edição estejam já reconhecíveis as condições concretas da pugna eleitoral em andamento.

Na realidade, essa lei, seja ela qual for, perdeu a capacidade de ordenação prospectiva, dirigindo-se não aos fatos porvindouros, mas a situações já estabelecidas, tomando, assim, alcance retroprojetivo, com regência ex post facto.

Toda a faixa do período anual é implicitamente considerada como atividade retroativa, razão por que fica bloqueada de eficácia, em quanto esse tempo não for transcorrido.

Tem-se então o espaço demarcado de um ano como período que não mais pode ser atingido prospectivamente, pois os fatos eleitorais estão com o seu ciclo existencial iniciado, apresentando-se qualquer lei referente ao processo eleitoral como retroativa pelo conceito que exorna do art. 16 da Constituição, permanecendo inativa pelo prazo de um ano.

O citado art. 16 conduz a que se faça aplicável, nessas circunstâncias, o princípio de hermenêutica constitucional, no sentido de sempre que possível deve prevalecer a exegese que torne a lei compatível à Constituição. Então, seria o intérprete orientado pelo ensinamento de Lúcio Bittencourt, apoiado em julgado da Corte Suprema americana, assinalando que "atos da legislatura em termos retrospectivos - terms retrospective - e que, literalmente interpretados, invalidem e destruam direitos adquiridos, devem ser julgados constitucionalmente válidos por força de interpretação que lhes outorgue apenas eficácia futura - prospective operation only". (O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis, Rio de Janeiro, Forense, 1949, ps. 118/9).

Esse, o sentido do art. 16 que não pode ser desdenhado quando ainda está a cumprir o seu exame vestibular.

A lei complementar emitida nessa periodização proibitiva deve vir bastante carregada de cargas explosivas ou de indulgências de amplo espectro. E não se poderá ressaltar que seja obra caritativa, pois esta, segundo ensinamento cristão não ostenta as suas realizações de fraternal amor.

As discriminações que intempestivamente se desencadeariam chocar-se-iam com o caput do art. 5º que assegura "a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade".

Passando agora ao aspecto material da temática em análise

não se podem isolar as questões pertinentes à escolha de candidatos, o registro de suas candidaturas, as causas impeditivas de elegibilidade como integrantes do processo eleitoral.

Parece-nos difícil desatrelá-la do processo eleitoral.

Leia-se o § 9º do art. 14:

"Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta."

Pelo objetivo contemplado de "proteger a normalidade e legitimidade das eleições", dirige-se nuclearmente ao processo eleitoral, prescrevendo-o de natureza econômica.

Não há por onde excluir do processo eleitoral o reconhecimento da capacidade passiva do cidadão de concorrer a cargos estabelecidos na Constituição ou em lei complementar.

Tivemos ensejo de expor no "Direito Eleitoral" que para "tornar possível a autonomia das assembleias representativas da interferência executiva, propagou-se como dogma fundamental que "cada Câmara é o único juiz da elegibilidade e da regularidade da eleição de seus próprios membros", constituindo o sistema da "verificação dos poderes". (Direito Eleitoral, Rio de Janeiro, Forense, 3ª ed., 1988, p. 89).

Esse sistema vicejou no Brasil, e pelas distorções oligárquicas que deu margem foi abandonado, vindo em seu lugar o sistema da Justiça Eleitoral, para garantir a neutralidade na condução do processo eleitoral, não mais o deixando entregue aos setores públicos envolvidos na luta eleitoral, de tramas facciosas.

Aquilo que necessitou uma autêntica revolução, em 1930, para expungir, voltaria a ser reeditado, voltando o legislativo a dispor, valendo-se de dissimulação normativa, do poder de fazer vergar e despojar candidaturas, ampliando ou suprimindo inelegibilidades, sem considerar que os movimentos majoritários podem reverter depois o seu curso no futuro.

Nesse lance é útil citar Ortega y Gasset, em sua sempre mercedamente lembrada "Rebelião das Massas": "a saúde das democracias, quaisquer que sejam o seu tipo e seu grau, depende de um mísero detalhe técnico: o procedimento eleitoral. Tudo o mais é secundário. Se o regime de comícios é acertado, e se ajusta à realidade, tudo vai bem, senão embora o resto marche otimamente, tudo vai mal". (op. cit., trad. de Herrera Filho, Rio de Janeiro, Libro Ibero-Americano, 1959, p. 206).

Se o sistema de verificação era o meio idôneo para que o Legislativo fizesse o controle da elegibilidade e da regularidade das eleições, tudo isso, integralmente, ficou afeto à Justiça Eleitoral, decorreu de serem elementos integrantes do processo eleitoral que poderiam ser desintegrados. E como o Legislativo, após o advento da Justiça Eleitoral, perdeu esse tipo de interferência, não há como prevalecer agora o controle casuístico, embora esteja a sentença transmutada em forma de lei.

Nada obsta que tenha a valia de lei, e lei complementar, sendo que pela atinência ao processo eleitoral deve aguardar a fase apropriada da colheita, a ocorrer em pleito posterior.

7. Abuso de Poder no Plano Constitucional Implicado ao Processo Eleitoral.

A Constituição procurou dar incisivas lancetadas para extirpar a crescente escalada de abusos de poder inseminados ao transcurso do processo eleitoral, minando as instituições representativas.

E para ser exato, a norma do art. 16 que acaba de ser focalizada no item precedente, em essência, representa uma barreira contra uma das modalidades usuais de abuso de poder, que se perpetrava ao fazer cavalgar, no dorso de texto legal, regras desprovidas de tratamento igualitário entre os concorrentes, condensando insidiosos casuismos para favorecer o ilícito ou para cavilosa perseguição. Houve compatível técnica de contenção, erguendo um bloqueio constitucional às desfigurações pela via legislativa.

Vê-se que de todos os espaços, públicos ou privados, surgem danosos focos de poder, que precisam ser contidos em tempo oportuno, para que o seu nefasto efeito não se expanda e se torne incontrollável ou irreparável nas lesões causadas.

Impõe-se no tocante ao tema uma atitude de ordem epistemológica para se penetrar na realidade fenomênica do poder, rastreando-o em todas as suas vertentes, tendo uma visão sempre atualizada de suas múltiplas conformações e de sua espantosa mobilidade e infiltração, dando idéia de uma ressurgência feudalista acasalada a uma sociedade de massas e diante de um Estado agigantado com espetacular capacidade de impor dependências, pela manipulação dos instrumentos tecnológicos.

As invocações surgidas não são de molde a suplantarem a competência reservada à Justiça Eleitoral, através de sua Corregedoria, aos níveis nacional e regionais, para conhecer de denúncias que lhes sejam dirigidas, instaurando investigações, quando podem ser requisitados ou levantados elementos informativos de qualquer fonte, efetivadas diligências e convocadas quaisquer pessoas para contribuir na elucidação de fatos.

Esse procedimento investigatório pode gerar providências simultâneas em vários pontos, mobilizando colaborações de autoridades em geral, de modo que o assunto em pauta seja desanuviado e tenha resultados conclusivos.

Caracterizada a ilicitude e determinados os implicados deverá a matéria ser submetida ao Ministério Público para que possa adotar a posição correlata ao convencimento obtido, intentando, se for o caso, a ação superveniente ao registro, estabelecendo-se, a seguir, o processo contraditório. Poderá comportar ainda a persecução criminal, quando então haverá ensejo de incluir todos os implicados, apanhando os que não ficavam expostos à sanção de invalidez, visto não concorrerem a mandato eletivo. Assim é porque o juiz não pode sentenciar para o futuro, declarando uma inelegibilidade sem registro postulado, da mesma maneira

que o legislador não pode retroceder as normas que edita para as situações que se plasmaram ao sabor de regras anteriores. Poderia, não resta dúvida, instaurar-se procedimento objetivando a suspensão dos direitos políticos, aos moldes previstos no art. 15, III, da Constituição.

Tivemos ensejo de examinar o cabimento do procedimento a ser aplicável, tendo por base o mesmo art. 15, em seu inciso V. De pronto, tivemos de afastar essa possibilidade, uma vez que o art. 37, onde está o núcleo da causa sancionadora, versa especificamente sobre "improbidade administrativa", salvo na hipótese de utilização dos mananciais públicos para o próprio favorecimento perpetrado por funcionário em seu benefício ou de terceiro. E se acaso o autor da ilicitude estiver ao nível das autoridades sujeitas a crimes de responsabilidade, deverão ser extraídos os elementos conclusivos e encaminhados ao órgão parlamentar para instauração do respectivo processo, se os elementos disponíveis as sim ensejarem, sem prejuízo da persecução criminal.

Três outras disposições pertinentes a abuso de poder figuram nos §§ 9º, 10 e 11.

O § 9º remete para a lei complementar o estabelecimento de inelegibilidades e os correspondentes prazos de desincompatibilização, projetando o seu campo de incidência sobre todo o processo eleitoral, dado que todas as fases estão reciprocamente implicadas, podendo ser suscetíveis, cada qual à sua maneira, de práticas que podem desabonar "a norma lidade e legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta".

Abrangendo no conteúdo a dinâmica processual no seu todo, pela preocupação explicitada com a normalidade das eleições, distendeu-se a todas as suas fases constitutivas, pois o vício que a uma afeta à outra contamina e, absorve também, toda síntese axiológica, vertida sinteticamente na legitimidade das eleições, onde se podem instalar as causas geradoras de óbices eletivos.

O § 10 implementa uma ação judicial autônoma contra abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, após exaurido o processo eleitoral, com o ato da diplomação, e sem ter correlatividade recursória a qualquer procedimento anteriormente instaurado.

Transposta a barreira da preclusão que se havia de operar com a diplomação dos eleitos, traz essa ação criada pelo ordenamento constitucional um meio para viabilizar a invalidação do mandato eletivo, por um dos três fundamentos arrolados. Agora, passa a haver ampla margem para todos os levantamentos e discussões, já que a diplomação foi cumprida, não ficando atropelado o início do funcionamento dos órgãos representativos, ficando apenas algum de seus membros com a situação pendente.

Está previsto o prazo de 15 dias ao ato promocional da ação, não despontando qualquer alargamento da legitimidade ativa, tendo-se de admitir, se a cogitada lei complementar não dispuser em contrário, que a possuam o Ministério Público, os partidos e candidatos.

Não se trata, convém esclarecer, de ação popular, que possa difusamente ser prestimosa a qualquer cidadão. Assim não a fez a

Constituição. Não está inibido de fazê-lo o legislador complementar. O cidadão, por conseguinte, prosseguirá agasalhado no Código Eleitoral, munido do direito de representação, que não ultrapassa o momento da comunicação à autoridade.

Todavia, é preciso ter presente que a disposição constitucional sob enfoque trata exclusivamente do exercício da ação constitucional, não reabrindo margem, nem disso cogitou, a que pudesse haver re apresentação à Corregedoria para que fosse instaurada investigação sobre o abuso de poder, corrupção ou fraude.

Nada obsta, porém, que no contexto da ação instaurada, possam ser utilizados os préstimos funcionais da Corregedoria, ao nível correspondente, para que efetue diligências ou encaminhe todo o material diretamente implicado com o problema ajuizado. E ainda mesmo que nesse lapso de tempo seja levada alguma representação à Corregedoria, a esta caberá, ao que nos parece, dar pronto encaminhamento ao órgão do Ministério Público, para que tenha este tempo suficiente para promover a ação constitucional, sem prejuízo de que possa o Corregedor fornecer, ao momento ou depois, mesmo no curso da ação, elementos probantes de alta valia ao deslinde da causa.

Merece também ponderado que essa ação constitucional deverá tramitar perante o órgão que tiver processado e deferido o registro do candidato, que há de ser o mesmo de onde promanou o ato da diplomação questionada, ainda que oriunda de investigação da Corregedoria, não afetando a competência jurisdicional.

Deve ainda ser ponderado que o caráter constitucional dessa ação anulatória do diploma eleitoral ficou mais sensível para recurso extraordinário, não, evidentemente, sobre aspectos fácticos, mas pela margem que envolve matéria enraizada na própria Constituição, ampliando as oportunidades das partes no reexame da causa.

Ficou estabelecido que a ação tramitará em caráter sigiloso, que não visa a cercear o direito de defesa, fazendo-se mais em resguardo ao decoro do promovido, até que resulte comprovada a imputação ao titular de um mandato representativo do povo, não o deixando exposto a uma possível lide temerária ou má fé, embora haja ficado estatuído que responderão por isso os que assim procederem.

De outra parte, o sigilo pode servir para evitar o perecimento de provas e as divulgações sensacionalistas.

Assinale-se, porém, que esse sigilo não prevalece em relação às partes, que devem ser previamente cientificadas dos atos judiciais, salvo os que derivem de medida cautelar ou de algum sucedâneo processual.

8. A Persistência da Justiça Eleitoral com as suas Características Orgânicas.

Acertadamente, foi mantida inalterada a estrutura da Justiça Eleitoral e o ímpar sistema de recrutamento de seus magistrados.

A Justiça Eleitoral integra-se à estrutura do Poder Judiciário

rio, como instituição permanente e em funcionamento continuado.

Mas dispõe de peculiar forma de recrutamento dos membros que a integram, sabiamente mantida pela atual Constituição, baseada em periodicidade e alternância nas suas investiduras.

Enquanto a vitaliciedade corresponde às necessidades para independência dos magistrados, a natureza da judicatura eleitoral conduziu ao afastamento desse critério geral, para que mais segura ficasse a integridade de seus membros.

Há quem defenda a Justiça Eleitoral com o seu próprio corpo isolado de magistrados. Continuamos a reconhecer que os méritos da fórmula adotada suplantam em muito as aparentes vantagens que possam ser apontadas, deixando consideráveis riscos para a própria instituição e para os compromissos com o regime político que serve de espora através de suas atividades funcionais, para a austera apuração dos desígnios do poder de sufrágio.

Partindo-se do aspecto finalístico da Justiça Eleitoral, verifica-se que a sua responsabilidade é dirigir todos os atos que envolvam a participação do corpo eleitoral e, principalmente, para que se opere o periódico revezamento na composição dos órgãos representativos.

Em cada fase de renovação desencadeia-se intensiva luta, com exacerbação das rivalidades, com a temperatura se aquecendo a elevados níveis, parecendo que esteja prestes à ruptura de uma convulsão social, temendo-se que o regime não possa resistir e a violência armada se instale.

Observa A. de Lapradelle que "a luta pelo eleitorado, depois pela elegibilidade constituem o centro mesmo da luta pela supremacia política. É no direito de sufrágio que se assenta a cidadela do poder". (Cours de Droit Constitutionnel, Paris, A. Pedone Editeur, 1912, p. 142).

É necessário que os magistrados assomem às funções eleitorais com integridade, e nelas permaneçam insuscetíveis às tramas facciosas, para o que foram adotados arranjos institucionais para que assim resistam pelo tempo que as exercerem, por um biênio, admitida apenas uma única recondução por equivalente período.

E o antídoto estabelecido foi absorver o sentido da temporalidade dos provimentos representativos com as composições dos órgãos colegiados, recrutando os seus membros, periodicamente, de outras instituições judiciárias.

As duas instituições, as representativas e as judicantes, tiveram esse ligeiro ponto de assemelhação, todavia, de profundas repercussões para o vigor e a resistência do empreendimento judiciário, de enfrentar o conflito político com imunizações objetivas.

Com isso houve a vantagem de apoiar-se, quase sempre, na garantia de vitaliciedade, inerente ao Magistrado que passa a compor os quadros judiciários eleitorais. Não foi, portanto, pelos ditados parcimoniosos do erário que assim se fez, mas para maior segurança de que as fricções eleitorais não façam um trabalho de erosão nos sentimentos dos magistrados, prejudicando um patrimônio moral duramente acumulado.

O segundo aspecto que releva é o sentido de heterogeneidade na formação dos colegiados eleitorais, contando com cinco magistrados de carreira e dois juristas.

No Tribunal Superior Eleitoral três dos Ministros integram o Supremo Tribunal Federal e por eles são escolhidos, cabendo ainda a este elaborar a lista triplíce para cada vaga na categoria de jurista. Os outros dois integrantes são escolhidos pelo Superior Tribunal de Justiça, dentre os seus membros.

A composição dos Tribunais Regionais Eleitorais ostenta a participação de dois desembargadores por escolha do respectivo Tribunal de Justiça, que também elegerá dois membros da judicatura de 1ª instância e elabora ainda lista para cada vaga de jurista, a ser submetida ao Presidente da República através do Tribunal Superior Eleitoral. A vaga remanescente é reservada à Justiça Federal, devendo recair em membro do Tribunal Regional, onde houver sede, e na falta deste, por Juiz Federal, por escolha pelo mesmo Tribunal.

As Zonas Eleitorais têm um juiz por titular, escolhido pelo Tribunal Regional Eleitoral, dentre os Juizes da Comarca provida.

A Justiça Eleitoral convenceu e está consolidada na organização política brasileira, estando equipada com empório diversificado de atribuições, o que lhe confere muita versatilidade, em atos típicos executivos, jurisdicionais e normativos, adotando as medidas que se fizerem necessárias para o respeito à escorreita vontade do povo, comprando a autenticidade da ordem democrática estabelecida.

E o êxito da missão da Justiça Eleitoral se amplia e ganha maiores lastros históricos quanto mais se dispuser a sair da inércia, tendo que entrar em campo, por seus próprios impulsos, se outros faltarem, para evitar o envilecimento da disputa eleitoral, cumprindo assumir posição preventiva e mais espontânea, não deixando conspurcar a vontade do eleitorado, pelas formas ardilosas, sofisticadas e também mais ousadas, aumentando, assim, o desafio que lhe assiste enfrentar, com o ânimo combativo e dignificante desempenho.

E o Rio Grande do Sul que foi sempre o solo fecundo da Pátria, onde germinaram as idéias mais promissoras para um venturoso amanhecer político, agora mesmo aqui, e neste exato momento, estamos todos sob intenso fervor cívico, simbolicamente, hasteando a Bandeira tingida com as mesmas cores e divisas do pavilhão nacional, por ser um empreendimento compatível à realidade do Brasil de hoje, e daqui será conduzida altaneira pelo minúano imbatível, até atingir as fimbrias extremas das terras brasileiras, a despontar da democracia participativa, ampliando-se e transpondo os redutos estatais, para ir pelas artérias culturais da nação difundir-se e aconchegar-se nos centros vitais da sociedade, embalando-se nos sentimentos de justiça, inspirados nas imorredouras lições do Divino Mestre, com renovação efusiva de confiança e inabalável fé, todos nós fraternalmente conscientes de que se trata de uma e popéia de todo um povo obreiro, e não, apenas, o resultado dadivoso da eficiência técnica dos governantes.

Mas sempre por trás de um grandioso evento há palpitante um homem que o projetou e teve a coragem de o tornar exequível, e por mai-

or que seja o retraimento a que se imponha, não pode inibir o generalizado reconhecimento que se lhe fica a dever nesse tempo renovador, pelo magnífico exemplo que oferece para ser continuado, e que nos cabe somente proclamar o nome eminente do Desembargador Gilberto Niederauer Correa, louvando-o pela feliz inspiração e pelo meritório empenho de realizar o 19 Seminário, evento vitorioso, prestigiado pelas insígnies presenças dos Presidentes de Tribunais Regionais e desembargadores, nomes eminentes da Magistratura brasileira e os grandes expoentes do Ministério Público Eleitoral, onde queremos recolher expressivos reforçamentos culturais, dissipar algumas perplexidades, com estimulantes clareiras ao prosseguimento desses estudos especializados, confessando-nos altamente agraciados pelo cativante e generoso convite, lamentando não nos tivesse sido possível corresponder, em adequado nível, porque imenso era esse propósito, ao gesto magnânimo do honorável Tribunal Regional Eleitoral, por seu digno Presidente, e novamente experimentar a hospitalidade gaucha, mais cativos nos confessando a essa terra lendária.

E evocando o estro de Castro Alves, repetimos, com reverência:

"E após do fumo das batalhas tinto
Canta essa terra, canta os seus gerais,
Onde os gaúchos sobre as éguas voam...
Deus acompanhe o peregrino audaz."



ABUSO DO PODER ECONÔMICO. Da esquerda para a direita: Des. Simeão Fernandes Cardoso Cananea (Presidente TRE/PB), Deputado Ney Lopes (PFL/RN), Dr. Antonio Carlos Mendes (Procurador Regional Eleitoral/SP), Des. Ladislau Fernando Rünhelt (ex-Presidente TRE/RS), Des. Águeda Rodrigues Martins (Presidente TRE/CE), Des. Gercino José da Silva (Presidente do TRE/AC), Dr. Ruy Ribeiro Franca (Vice-Procurador-Geral Eleitoral/Brasília), Des. José Baptista Vidal Pessoa (Presidente TRE/AM).

ABUSO DO PODER ECONÔMICO

Conferência proferida pelo Doutor RUY RIBEIRO FRANCA, Vice-Procurador-Geral do Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, em 23.05.90.

Excelentíssimo Senhor Desembargador Ladislau Fernando Röhnelt, digníssimo Presidente desta mesa de trabalho;

Eminentes Desembargadores Presidentes;

Ilustre Deputado Ney Lopes;

Meus prezados colegas da Procuradoria da República;

Nossos estimados e respeitados colegas do Ministério Público Estadual;

Demais autoridades;

Senhoras e Senhores:

Nós queremos, de plano, agradecer a este fidalgo convite que nos foi formulado pelo ilustre Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa, para trazermos uma modesta contribuição à análise do tema do "Abuso do Poder Econômico". Inserimos o nosso seminário, que seria realizado separadamente, neste, promovido pelo Tribunal, para que, com isso, pudéssemos enriquecer os resultados de nosso trabalho.

O tema do "Abuso do Poder Econômico" insere-se, como é evidente, em uma epistemologia jurídica que é a da teoria geral do abuso de direito. Nós não iremos fazer uma abordagem preliminar muito teórica, exatamente porque teremos também o prazer de ouvir outros debatedores e outros conferencistas sobre o mesmo tema, de sorte que vamos trazer alguns delineamentos do problema tal como se nos apresenta, atualmente, no panorama jurídico brasileiro. Antes, contudo, uma breve digressão.

Em Caracas, há poucos dias atrás, realizou-se a I Conferência Interamericana de Sistemas Eleitorais. Ali verificamos que em toda a América Latina está se delineando uma crescente consciência em prol da legitimidade das eleições, em todos os níveis, como uma das condições fundamentais de um processo estratégico mais amplo, que seria o do processo das eleições democráticas conjugado a um projeto de integração de todos os países latino-americanos dentro de uma filosofia democrático-pluralista conducente, por fim, a um determinado tipo de desenvolvimento ecologicamente respeitador. Falamos assim, como representantes de uma atividade que constitui uma das variáveis do processo democrático. Estamos, portanto, tentando inserir aquilo que se diz neste seminário em uma visão mais ampla, em uma visão de caráter continental, da qual o caso brasileiro é um capítulo certamente dos mais importantes. Não tive tempo de preparar uma conferência escrita, de sorte que vou me limitar a tecer um quadro genérico dos problemas mais salientes, quadro esse que será, mais tarde, preenchido pelos demais expositores.

O objetivo dos partidos políticos é um, e apenas um: o de

levar à direção do Estado os legítimos intérpretes da sociedade. Um e apenas um. Portanto, todo e qualquer partido político, seja qual for a sua conotação, tem por escopo levar à direção do Estado os legítimos intérpretes da sociedade. A tônica obviamente está no adjetivo legítimo; servir à legitimidade é a finalidade dos partidos políticos. Dentro desta filosofia geral, ou desta teleologia dos partidos políticos, costumam infiltrar-se certas atividades estranhas à formação da vontade política do eleitor. Uma dessas variáveis, das mais nocivas, é exatamente o abuso do poder econômico. Não vamos conceituar nem definir o que seja abuso de poder econômico. Toda definição é operacional, não temos definições essencialistas últimas, mas de qualquer forma vamos deixar por suposto que já se tenha algum conceito, ainda que em mero esboço, daquilo que consideramos abuso de poder econômico.

Trata-se, antes de mais nada, de identificar o abuso do poder econômico como vetor das falácias do processo eleitoral. E quais são essas falácias? Sempre que tenhamos configurado o abuso de poder econômico, vamos verificar que esse mesmo abuso transforma em uma lenda a participação homogênea dos eleitores no processo eleitoral. Por motivos óbvios, uma vez que o poder do dinheiro, ou poder dos seus equivalentes materiais, torna automaticamente desequilibrado o processo; e, é claro, em desfavor da parte economicamente mais fraca.

Surge também a falácia do presidencialismo plebiscitário, aquilo que é dessa maneira conceituado pelo cientista político Bolívar Lounier, ou seja, aquela falácia segundo a qual o presidente assume contornos messiânicos, já que eleito por uma sociedade de massas em que essa variável, viciadora do processo final, acaba atuando de modo eficaz e nefasto. Temos, ainda, a falácia da legitimidade integral da representação, ou seja, o princípio da representação acaba sendo inapelavelmente minado, sempre que os efeitos do abuso do poder econômico se façam sentir. Dito abuso é, pois, um obliterador do princípio de isonomia nas relações jurídico-eleitorais. Ele gera aquele desequilíbrio entre as partes, quando o voto acaba virando uma contraprestação, e aí está uma das tônicas definidoras do abuso do poder econômico. Se fôssemos fazer uma análise fenomenológica de todo o universo, extremamente mutável, do abuso do poder econômico em matéria eleitoral, nós teríamos então como uma permanente, como uma invariante, como uma essência que resistiria a todas as modificações essa característica, a de ser o voto dado como contraprestação a algum tipo de recompensa materialmente avaliável. O abuso do poder econômico ainda gera a adulteração da vontade política dos partidos. Claro que, num contexto multipartidário, em que determinados partidos têm em sua militância e representação um forte contingente economicamente poderoso, isso necessariamente terá que levar a uma adulteração da vontade final das agremiações, à medida em que os menos fortes economicamente terão voz menor na dinâmica e nos resultados do processo eleitoral.

Poderíamos agora trazer algumas considerações de Adamany Agre que, na sua obra "Political Money", identifica 5 razões essenciais para impor limites a gastos, nas eleições democráticas, com vistas a preservar a liberdade da vontade política do eleitor. Os objetivos, portanto, das despesas eleitorais, só podem ser os seguintes:

1º) proporcionar oportunidades a todos os cidadãos de parti-

cuparem com um mínimo de desigualdade no financiamento da atividade política, quando essa se desenrole em sociedade baseada na propriedade privada, da qual, necessariamente, e aqui não vai nenhum juízo de valor, resulta acentuada disparidade de recursos entre indivíduos e instituições;

29) estruturar um sistema que forneça dinheiro suficiente para campanhas vigorosas e competitivas para os cargos eletivos. O interesse público consiste na oportunidade de ter acesso à mensagem de todos os candidatos, de modo equilibrado;

30) assegurar o direito de cada candidato a uma parcela dos recursos financeiros, através de fórmulas suficientemente flexíveis para atender não só a correntes e ideários emergentes como também a posturas já estabelecidas, e que, ao mesmo tempo, não sejam encorajadoras de candidaturas frívolas ou organizações políticas em processo de decomposição;

40) livrar candidatos e detentores de cargos eletivos de pressões e influências indesejáveis ou desproporcionais, e resguardar os cidadãos de pressões, por parte de políticos, para darem apoio financeiro para candidatos ou partidos;

50) impedir a corrupção, ou seja, a troca de favores governamentais e/ou legislativos em troca de apoio. É aquele velho dito: "voto comprado resulta em legislação comprada". Precisamos, portanto, afastar esse tipo de injeção de recursos produtor de anomalias na representatividade.

Para alcançar esses objetivos, ou seja, para que o dinheiro e o poder material, "lato sensu" econômico, que se exerce nas campanhas eleitorais, possam ser controlados, são aplicáveis 5 modelos teóricos: O primeiro é o da restrição quanto às fontes do dinheiro com destinação política. Certas entidades, certas pessoas jurídicas, ou físicas, não podem contribuir, não podem dar dinheiro, se se quiser preservar a pureza da campanha eleitoral. O segundo, uma restrição quanto ao montante das contribuições políticas; deve haver um teto discernível, algum teto (mensurável) dentro do processo de financiamento das campanhas eleitorais. Em terceiro lugar, restrições sobre o montante e o tipo das despesas nas campanhas eleitorais. Em quarto lugar, o da transparência das fontes de apoio financeiro, da publicidade. Em quinto lugar, o do subsídio público às campanhas políticas. Esses princípios, esses modelos, são acolhidos, em maior ou em menor grau, nas diversas legislações comparadas, e através disso procuramos chegar a uma instrumentalização da legislação para que possamos efetuar esse tipo de controle de abuso de poder econômico com pelo menos um mínimo de eficácia operacional.

Por outro lado, criou-se a idéia de que é necessário que nós tenhamos eleições extremamente opulentas, tendo em vista os gastos em que incidem os candidatos.

Achamos que isso não passa de uma mitologia para atender a interesses bastante definidos. Podemos dizer o seguinte, e nisso vou ser o mais conciso possível: temos já à disposição dos candidatos, em primeiro lugar, propaganda formal direta - que é o horário gratuito na televisão e no rádio (assinale-se que a própria Associação de Emissor-

ras de TV e Rádio atribuiu a esse tempo um valor astronômico, ou seja, esse tempo já é subsidiado, entregue aos candidatos para que, em igualdade de condições, possam fazer sua propaganda).

Existem os debates entre os candidatos na televisão e no rádio; há o direito de resposta assegurado aos candidatos e a terceiros, no rádio e na televisão, por tempo igual ao usado para a ofensa, fato que também apresenta grande valor publicitário; há livre fixação de propaganda eleitoral em bens particulares, subordinada à permissão de quem lhes detém a posse: há propaganda por meio de faixas e cartazes em locais indicados pelas prefeituras para uso gratuito, em igualdade de condições, ouvidos os partidos políticos. Existe, ainda a chamada propaganda formal indireta, ou seja, a divulgação de pesquisas de preferência do eleitorado sobre os candidatos, na mídia. O efeito propagandístico de tais pesquisas é imenso, já que o nome de todos os candidatos vem repetido exaustivamente nos meios de comunicação, e aqueles que lideram as pesquisas recebem enorme reforço indireto para as suas campanhas; existe, também, propaganda informal. A informal direta, que são as entrevistas de candidatos e líderes partidários, como convidados de programas de TV e rádio, conferências, seminários e debates em recintos fechados, não transmitidos por TV e rádio, citações nos jornais, rádio e TV através de seu noticiário regular, colunas políticas, sociais, cartas de leitores, notícias sobre movimentação de candidatos, etc., tudo dotado de intenso e amplo alcance publicitário.

Em fase eleitoral o noticiário sobre política, políticos e candidatos é o mais explorado pela mídia. Há propaganda, sistematizada ou não, feita por filiados, simpatizantes, grupos voluntários de cidadãos, grupos volantes, e em geral todas as conferências e debates realizados em todos os grupos sociais, institucionais ou não, durante a campanha, com a participação intensiva e genérica dos cidadãos. Temos, enfim, a propaganda informal indireta: são os resultados propagandísticos inevitáveis, alcançados através da discussão de temas e teses econômicos, políticos e ideológico-partidários, levados a efeito em todos os níveis, segmentos e instituições da sociedade - imprensa, rede de ensino em todos os graus, grupos formais e informais de estudos e debates, empresas, entidades classistas e sindicais, associações patronais, etc., e que indiretamente dão um potente reforço à propaganda de partidos e candidatos comprometidos com tais teses. Por exemplo, um ciclo de conferências de apoio ao liberalismo, movimentos informais de estudantes para promoção informal do socialismo, etc. Esse tipo de movimento de opinião pública, obviamente, representa uma propaganda oblíqua para todos os partidos e candidatos que tenham em suas plataformas e seus programas quaisquer pontos que se afinem com esse tipo de propaganda. Os americanos, inclusive, atualmente, defrontam-se com o problema - e os canadenses também, diga-se de passagem - com o problema do "third party advertising", com a propaganda temática feita por terceiros. Ao invés de se fazer uma propaganda em prol desse ou daquele candidato ou desse ou daquele partido, divulgam-se teses defendidas pelo candidato ou pelo partido. Então, se, por exemplo, há um conflito acirrado entre um candidato pertencente a um partido que nós chamaríamos, grosso modo, de esquerda, e um outro, de partido de centro, grupos se associam para patrocinar con-

ferências, para editar publicações, para fazer editoriais em jornais de fendendo certas teses cujo conteúdo exatamente coincide com o conteúdo das teses defendidas pelos candidatos, embora não se engajem diretamente na propaganda de nenhum deles. Esse tipo de propaganda é extremamente eficaz, porque ela é feita em sincronia com a propaganda desenvolvida por certo candidato e, a rigor, fica num terreno mais ou menos anônimo, mais ou menos tético, de tal forma que não há uma referência direta ao programa desse ou daquele candidato, mas há um conteúdo publicitário bastante vigoroso em favor do candidato.

Esse tipo de propaganda, de disseminação social de mensagens, tem sido causa de preocupação por parte dos legisladores canadenses e norte-americanos.

Vejo como um dos países onde teve razoável sucesso o controle do abuso do poder econômico o Canadá. O Canadá é um país peculiar; obviamente não podemos fazer comparações membro a membro do Canadá com o Brasil, já que se trata de uma sociedade com características muito próprias, uma confluência das culturas inglesa e francesa, uma população diminuta, em que os contextos sociológico, político, ideológico, econômico, etc., são muito diversos.

Fazendo, entretanto, as reduções devidas no campo sociológico, podemos verificar que o Canadá realmente é um país bastante bem sucedido no controle do abuso do poder econômico, ali ostentando dimensões mínimas, que não afetam a legitimidade geral do corpo representativo. No Canadá, é curioso assinalar, não existe uma Justiça Eleitoral. O Canadá entrega a um organismo administrativo, a Diretoria Geral de Eleições, a tarefa de prepará-las, supervisionar-lhes os gastos (essa tarefa que nós daríamos, por exemplo, a uma Corregedoria Eleitoral no Brasil, é confiada pelo Canadá à sua Diretoria Geral de Eleições, tanto no Canadá anglofóno quanto no Canadá francófono, em Quebec). Existe o "Chief Electoral Officer", que é uma espécie de Diretor-Geral de Eleições a quem incumbe a preparação de todo o processo eleitoral, do início do registro das candidaturas até o final, e o "Commissioner", que é uma espécie de Promotor Eleitoral "ad hoc", indicado pelo Diretor-Geral de Eleições, que atua à semelhança do Ministério Público. Sempre que surjam quaisquer casos em que haja um suposto abuso de poder econômico ou pelo menos indícios razoáveis de tal, o "Commissioner" pode decidir, soberanamente, se processa ou não aquele candidato. E nesse caso o candidato perderá o seu registro, ou seu diploma, ou seu lugar no parlamento. Eles fixam um teto para despesas de campanha. Até 1989 parece que o teto genérico, vamos dar uma média, seria de aproximadamente 60 mil dólares para a despesa de cada candidato. Eles têm também seus horários gratuitos.

Há uma peculiaridade, interessante, de que o candidato nomeia o seu "agent", o seu agente, e o seu "accountant", o seu contador, para fins da campanha. O contador é juramentado, adquire uma responsabilidade penal solidária com o candidato e é responsável pela apresentação, aos "return officers", dos comprovantes da despesa da campanha. Essa criação de tetos acoplada à figura do contador dá como resultante um controle bastante eficaz. Não podemos no Brasil, ter um controle bastante eficaz, com a atual legislação. Não temos um teto de despesas pa-

ra as circunscrições, de tal forma que se possa ter alguma coisa de concretamente dimensionável, alguma coisa que não fique sujeita ao arbítrio ou a interpretações eventualmente conflitantes sobre a natureza e alcance de uma determinada despesa eleitoral. Sabemos que os Comitês Interpartidários de Inspeção não cumprem sua missão.

Seria agora interessante que extraíssemos alguns princípios, tendo em vista nossa exposição, que hoje regem o sistema eleitoral brasileiro em termos de despesa de partidos. São 3 os princípios fundamentais: o princípio da ilicitude de gastos sem origem comprovada, quer dizer, todo gasto cuja origem não seja comprovada é tido pela lei como ilícito; o princípio de centralização de gastos num partido ou comitê; e o princípio da igualdade de chances dos partidos. São os três princípios que ressaltam do nosso ordenamento em tema de regulamentação de abuso do poder econômico. Esses três princípios não têm assegurado, até o momento, entre nós, um controle realmente eficiente dos gastos, e não têm assegurado por motivos os mais diversos e, que nem sequer teremos de analisar em maior profundidade nessa palestra de tempo necessariamente restrito. De sorte que, em tendo como inspiração a experiência jurídica do Canadá em termos de regulamentação de abuso de poder econômico, seria muito interessante que se fixasse no Brasil tetos por circunscrição - os tetos poderiam ser fixados, inclusive, pelos próprios Tribunais Regionais Eleitorais - e que se estudasse a possibilidade de se instituir a prestação mensal de contas na campanha, que é um outro instrumento a eventualmente servir de balizamento adequado para esse tipo de controle, esse tipo de transparência dos gastos. Desejo, inclusive, prestar uma homenagem ao Deputado Ney Lopes, aqui presente, que tem sido um dos pilares no Congresso Nacional dessa campanha altamente honrosa de se chegar a parâmetros mais adequados e mais éticos sobre o tema do controle de abuso do poder econômico. É uma homenagem que desejo fazer e peço desculpas à modéstia de Sua Excelência, por essa homenagem um pouco à queima-roupa, inesperada, mas da qual é muito merecedor, tendo em vista sua denodada campanha no Congresso em prol de um controle eficaz. De forma que gostaríamos de encerrar rapidamente porque teremos ainda a satisfação de ouvir mais dois colegas, dizendo que se impõe uma mudança muito profunda em toda a sistemática de controle de gastos durante a campanha eleitoral; é imprescindível, a nosso ver, e com isso creio que concordaria também o Deputado Ney Lopes, que se instituassem tetos de despesas, que se institua um sistema mês a mês de controle desse gastos, que se crie eventualmente a figura do contador eleitoral, para que ele seja uma pessoa mais presente e, vamos dizer assim, um solidário responsável com o candidato por todas as despesas da campanha; que se criem, portanto, as condições gerais para que se possa chegar a um tipo de votação em que a interferência desse tipo de variável seja expressivamente reduzida, de tal forma que não comprometa a legitimidade de todos aqueles que ascendem ao exercício do mandato eletivo. Deixo então em aberto essa questão para eventual contribuição dos assistentes e dos ilustres integrantes da mesa, e colocamo-nos à disposição dos eminentes colegas presentes para eventuais debates.

Fica aqui, pois, este ligeiro esboço do assunto, que certamente será complementado com mais brilho pelos conferencistas que me seguirão. Obrigado.

ABUSO DO PODER ECONÔMICO EM MATÉRIA ELEITORAL

Conferência proferida pelo Doutor ANTÔNIO CARLOS MENDES,
Procurador Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, a 23.05.1990.

Excelentíssimo Senhor Desembargador Ladislau Fernando Roh-nelt, a quem homenagem neste instante, juntamente com as demais Autori-dades Judiciárias presentes,

Excelentíssimo Senhor Doutor Ruy Ribeiro Franca, em quem ho-menageio todos os membros do Ministério Público presentes,

Excelentíssimo Senhor Deputado Nei Lopes, a quem ofereço o meu tributo e a minha homenagem ao Poder Legislativo,

Senhores Advogados,

Senhoras e Senhores:

Quando o Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa convidou-me para trocar idéias acerca deste tema terrível, que é o do abuso do poder econômico em matéria eleitoral, confesso que fiquei um pouco preo-cupado, porque naquela época estávamos às voltas com o "famoso" progra-ma econômico, executado naquele instante, quando grande parcela da pou-pança privada tinha sido transferida para os cofres do erário federal. É evidente que, sem dinheiro, é difícil falar em abuso do poder econômi-co, isto é, não há nem poder econômico, logo não se pode falar em seu abuso. Mas, com a criatividade da sociedade, acredito que estes proble-mas estarão resolvidos; isto mostra que a sociedade está sempre além do Estado e além da lei, a frente e acima, procurando acertar esses aspec-tos todos.

Evidentemente, compete-nos, à Justiça Eleitoral, e especial-mente ao Ministério Público eleitoral, órgão que por disposição consti-tucional, por deveres constitucionais, deve fiscalizar todo esse procedi-mento e denunciá-lo à Justiça Eleitoral; temos, enfim, que passar a refletir com maior acuidade em cima desse tema. É evidente que quando falamos em abuso do poder econômico, quando falamos em eleição, quere-mos tratar de uma determinada situação, e do seu enfoque jurídico; uma situação jurídica, um fenômeno jurídico.

Com a entrada em vigor da nova Constituição, em 88 - a Cons-tituição Federal que instituiu o governo democrático de direito no Bra-sil -, grande parte de princípios doutrinários foram positivados no Di-reito Brasileiro. Ao tratarmos, ao ferir este tema, devemos lembrar princípios como: soberania do sufrágio, soberania popular - como se ma-nifestam -, e isso se insere nas garantias do sufrágio e nas garantias do voto.

É evidente que a atividade político-partidária no Brasil, como em todos os países, como em toda a nação juridicamente organizada, não é ilimitada; como também a economia, nas chamadas economias de mer-cado; não há ilimitações na conduta dos agentes econômicos, como não há ilimitação na conduta dos agentes políticos, dos partidos e candidatos.

Esses limites decorrem da Constituição, especialmente desta, detalhados ou traduzidos de maneira mais minudente na legislação infraconstitucional, seja ela lei complementar, lei ordinária ou instruções do Tribunal Superior Eleitoral. Esses limites são, portanto, dados pela lei. Logo, o que existe é uma autorização legal, constitucional, para que partidos e candidatos disputem as eleições como medida, meio de ascender a um cargo público, isto é, a eleição é um princípio que decorre da Constituição, do regime republicano representativo.

Eleição é um processo, um procedimento, destinado a selecionar administradores públicos que gozam de probidade, eficiência - enfim, de todas aquelas características que o próprio direito empresta. Neste ponto, parte a legislação, ao tratar do abuso do poder econômico, da desigualdade fática entre os partidos políticos. É evidente que esta desigualdade fática é natural, mas lutar por superá-la decorre de postulados, de direitos fundamentais, como o princípio da isonomia, o princípio da igualdade de todos perante a lei. "Todos são iguais", diz a Constituição. É evidente que não desconhece o legislador constitucional a desigualdade fática, e é essa que a legislação eleitoral procura, volta a para o fenômeno eleitoral, neutralizar, pacificar.

Poderemos dizer que esta igualdade na concorrência eleitoral pressupõe a necessidade de dotar de uma operatividade prática o princípio de uma igualdade de chances aos partidos políticos, segundo o qual todos os partidos, politicamente organizados, poderão ascender a cargo público eletivo. E qual a noção que poderemos retirar de abuso do poder econômico em matéria eleitoral? Quando se fala em "abuso", essa natureza conceitual traz a noção contrária ao Direito; de algo, de uma conduta contrária ao Direito, e ao Direito Eleitoral; contrária à Constituição; contrária à lei complementar; contrária à lei ordinária; e contrária às instruções do TSE. Basicamente, legislação ordinária é materialmente uma legislação constitucional, prevalecendo sobre as demais em razão não só de competência da União Federal para legislar sobre a matéria mas também porque substancialmente se trata de matéria constitucional, pertinente à ascensão e à investidura em cargos públicos eletivos. Então, essa ação de contrário ao Direito pressupõe este excesso na conduta, transgressão aos limites estabelecidos pela ordem jurídica e às finalidades consagradas pelo ordenamento jurídico. Esta noção de abuso do poder econômico é também a noção de abuso do poder político, da administração pública, utilizando-se cargos e funções em benefício destes ou daqueles partidos ou candidatos.

Depois de ouvir, encantado, a exposição do ilustre professor Ruy Ribeiro Franca e do professor Fávila Ribeiro, ousou tentar esboçar uma noção, um conceito de abuso do poder econômico em matéria eleitoral, para dotar, como bem disse o ilustre Vice-Procurador-Geral, Doutor Ruy Ribeiro Franca, de operacionalidade essa noção: abuso do poder econômico em matéria eleitoral consiste, em princípio, no financiamento direto ou indireto dos partidos políticos e candidatos, ou antes ou durante a campanha eleitoral, com ofensa à lei, em juridicidade fixada, e às instruções da Justiça Eleitoral, objetivando anular a igualdade jurídica, igualdade de chances, entre os partidos e candidatos, tisonando a normalidade e a legitimidade das eleições.

Quando se fala em abuso do poder econômico, a legislação,

tanto o § 9º do art. 14 da Constituição Federal como a lei complementar, a chamada Lei de Inelegibilidades, o Código Eleitoral, no art. 237, dá uma noção genérica. Esse conceito, esta "vagueza", como dizem os juristas argentinos, esta fluidez do conceito de poder econômico é necessária a dotar de eficácia e operacionalidade o sistema jurídico eleitoral. Por quê? É contrário à noção de operacionalidade estabelecer um rol de proibições, um rol conceitualmente estabelecido de situações de ordem fática configuradoras do abuso de poder econômico. Por quê? Porque esta não é a melhor abordagem da teoria do abuso do poder econômico; porque com isso, ao se estabelecer em "numerus clausus" as hipóteses de abuso do poder econômico, estar-se-ia, é certo, excluindo outras situações fáticas, juridicamente relevantes à configuração deste mesmo abuso.

É evidente, e aqui fazendo um parêntese, que não se pode estabelecer uma noção de tal maneira abrangente do abuso do poder econômico, sem um dado objetivo, sob pena de cair-se num subjetivismo tal que, apenas transferiria o autoritarismo - quer do Poder Executivo, quer do Poder Legislativo - para o Poder Judiciário. Em princípio, há que se fazer um exorcismo da noção de subjetivismo. Abuso do poder econômico não é aquilo que diz a Justiça Eleitoral, ou que diz o Ministério Público Eleitoral, elaborando este conceito; mas sim, aquilo que a lei estabelece como tal. Não só a legislação propriamente dita infraconstitucional, mas também as hipóteses ditadas pela Constituição Federal e aquelas outras proibições estabelecidas nas instruções da Justiça Eleitoral. Estas normas proibitivas e autorizativas decorrem de toda a legislação eleitoral.

Encontramos no Código Eleitoral, na legislação extravagante eleitoral, noções, hipóteses de abuso do poder econômico. Estas normas proibitivas terão sempre um conteúdo econômico. É evidente que, se estamos falando de abuso do poder econômico, estamos querendo dizer: de proibições de caráter financeiro, de caráter econômico. Isso diz respeito, portanto, ao financiamento das campanhas e ao financiamento dos partidos políticos; normas proibitivas, portanto, e limitadoras da captação dos recursos financeiros para financiamento de campanhas e candidaturas. Isso implica reconhecer, também, que normas penais eleitorais podem dotar de eficácia o dispositivo constitucional e o dispositivo do Código Eleitoral que coíba o abuso do poder econômico. As normas que definem crimes eleitorais como por exemplo pagar, transportar eleitores, no dia da eleição, que figuram, portanto, na legislação eleitoral, redundam em fixar a noção de abuso do poder econômico em matéria eleitoral. Também ocorre o mesmo com alguns dispositivos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, ao tratar do financiamento de partidos políticos, estabelecendo proibições de financiamento eleitoral por empresas, por exemplo -, algo discutível do ponto de vista institucional, mas de "legiferanda" apenas, porque de "lege lata" há a proibição decorrente do texto da lei orgânica; mais do que isso, a LOPP impede que empresas de rádio e televisão façam, ainda que gratuitamente, propaganda de partidos ou candidatos, hipótese, a meu juízo, configuradora do abuso de poder econômico. Realizar o candidato despesas individualmente incide numa proibição da LOPP. Estabelece a própria lei orgânica a sanção a esta conduta ilícita, que é a cassação do registro de candidatos. Portanto, esse financiamento e este auxílio de contribuições - como bem colocou o Dou-

tor Ruy Ribeiro Franca - cuja origem não seja mencionada nos demonstrativos financeiros dos partidos políticos, ou não seja esclarecida, impõe a caracterização do abuso do poder econômico. Esta a noção que decorre, a meu juízo, dessa visão sistemática do texto constitucional, que constrói toda ordem jurídica e fixa o conteúdo e a significação das normas infraconstitucionais, passando também pela legislação penal eleitoral, especialmente pelos crimes eleitorais definidos no Código Eleitoral nos arts. 299, 303, 304 e também na legislação extravagante.

Podemos, então, extrair a noção de abuso do poder econômico do contexto do ordenamento jurídico, buscando, para fixar este conteúdo, significado em outras normas - quer de ordem penal, quer de ordem não penal - dentro da própria legislação eleitoral que se apresenta. Por tanto, nessa perspectiva - como um sistema fechado, pois limitador dos direitos e garantias individuais de acesso, do direito que tem o cidadão de se apresentar como candidato, que é condição de elegibilidade -, dentro dessa perspectiva, quais as sanções para a configuração do abuso do poder econômico? A meu ver, são as seguintes: inelegibilidade, isto é, aquele impedimento que a ordem jurídica impõe ao candidato e que o obsta de se apresentar aos eleitores enquanto tal (a inelegibilidade, por rece-me é a consequência fundamental da ocorrência do abuso do poder econômico, dessa conduta ilícita, contrária, portanto, à ordem legal eleitoral). Qual a sanção decorrente do texto constitucional? Indeferimento ou invalidação do registro do candidato. Se o candidato obteve o seu registro, este será cassado, anulado, invalidado pela Justiça Eleitoral, a requerimento do Ministério Público ou de eleitor ou partido político - esta é a consequência natural, se estes abusos ocorreram após o deferimento do registro do candidato.

Anulação da votação é outra consequência, outra sanção imposta pela ordem jurídica à ocorrência do abuso do poder econômico, se isto se caracterizar no período anterior à votação, implicando a anulação daquela votação e do diploma expedido em prol do candidato, se tiver sido eleito e diplomado. Quais os mecanismos? Os mecanismos são diversos na ordem jurídica brasileira, uma das mais completas, no direito comparado, em matéria eleitoral. A ação de impugnação de mandato eletivo é uma consequência constitucional do abuso do poder econômico em matéria eleitoral, e que se aplica após a diplomação, estabelecendo a Constituição um prazo decadencial para seu exercício.

A condenação penal eleitoral, se de conteúdo econômico - a qual um crime - implicará também a configuração do abuso do poder econômico e, com isto, trará todas as consequências anteriormente estabelecidas, tais como: inelegibilidade, indeferimento do registro do candidato, anulação da votação e do diploma, no caso de este haver sido expedido.

São estas, mais ou menos, as características, a noção de abuso do poder econômico, tema que me foi entregue para que ousasse fixar o conteúdo deste instituto de Direito Eleitoral, de modo suficientemente abrangente para dotá-lo de eficácia, visando à moralização do processo eleitoral no Brasil. Sustento que, em termos de financiamento de campanhas e de candidaturas, seria melhor que a legislação regulasse menos e propiciasse que outros agentes econômicos, outras parcelas representativas da sociedade contribuíssem para financiamento dessas cam-

panhas. Esta é uma posição, evidentemente, de "lege ferenda", e que levo à consideração do ilustre Deputado Nei Lopes. Acho que este seria o caminho, porque, estabelecendo regras do jogo mais claras, identificaríamos melhor os jogadores, estabelecendo quem é quem neste processo político, de tal sorte que quando um Deputado, por exemplo, sobe à Tribuna para defender determinado ponto de vista, determinado projeto de lei, poderíamos estabelecer, imediatamente, essa conexão entre representante e representado. Acho que este é um caminho muito importante e que poderá resolver uma série de problemas e evitar com isso a falta de eficácia de alguns preceitos legais, de algumas instruções da Justiça Eleitoral, conferindo maior eficácia aos preceitos constitucionais, sem desbordar das restrições impostas pela Constituição, sem olvidar esta necessidade de garantir a igualdade de chances entre partidos políticos e, portanto, dentro desta medida e por meio de lei complementar, talvez, estabelecer a exata medida dos financiamentos para partidos e candidatos.

A legislação complementar, especialmente a lei complementar, não só é inconstitucional por ferir diretamente o texto constitucional, mas também por regular não adequadamente o processo, a matéria que está pré-ordenada, isto é, tanto por omissão o legislador incorre em inconstitucionalidade, quanto por ação. Por isso de nada adianta que se tomem lances de esperteza para favorecer determinadas pessoas, determinados segmentos. A legislação, a Constituição, é muito minudente, adequada e consagra, o Direito Constitucional Brasileiro, a tripartição, a divisão de funções: onde o Legislativo aprova as leis, o Executivo executa-as e o Judiciário Eleitoral dispõe e decide em matéria eleitoral, dando-lhe a última palavra. É nesta perspectiva que devemos olhar o fenômeno eleitoral, porque grande responsabilidade cabe, também neste processo, à Justiça Eleitoral, aos seus membros e aos membros do Ministério Público. Chegou o momento de aperfeiçoar, por meio da lei e das decisões judiciais e de uma ação eficaz do Ministério Público, as nossas instituições político-eleitorais.

Muito obrigado.

INELEGIBILIDADE

Conferência Proferida pelo Professor e Deputado Federal NEY LOPES - (PFL-RN), em 23.05.90.

1. Histórico das Inelegibilidades no Brasil.

A atual Constituição regula expressamente as inelegibilidades do artigo 14, parágrafo 4º e seguintes, fixando, no parágrafo nono, o princípio de que Lei Complementar estabelecerá outros casos e os prazos de sua cessação, a fim de "proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta".

Na história constitucional brasileira, a regra nem sempre é obedecida. A Constituição do Império silenciava a respeito das inelegibilidades. A Constituição de 1891 previa que o Congresso declararia, em lei especial, os "casos de incompatibilidade eleitoral" (art.27). Quanto aos inelegíveis por parentesco consanguíneo ou afins, primeiro e segundo grau (não incluía adoção), do Presidente e Vice, o artigo 47, § 4º regulava a matéria de forma idêntica à atual.

A Constituição de 1934 (art.112) foi a que iniciou a menção e previsão dos casos de inelegibilidades aplicáveis aos detentores de cargos ou funções públicas e também aos seus parentes, até terceiro grau.

A Constituição de 1937 promoveu retrocesso na matéria, eliminando as hipóteses de inelegibilidades especiais, e seguindo a regra de que eram inelegíveis apenas os inalistáveis, "salvo os oficiais em serviço ativo das Forças Armadas, os quais, embora inalistáveis, são elegíveis".

A Constituição de 1946 optou pela regulação minuciosa dos casos de inelegibilidades, sob o argumento de que o legislador ordinário poderia estar sujeito a influências de interesses eleitorais momentâneos.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, seguiram, em princípio, nesse particular, a orientação da Constituição de 1946, isto é, mencionando em minúcias os casos de inelegibilidades, sem prejuízo da lei complementar.

Na atual Constituição Brasileira (art.14) prevalece a decisão de configurarem no texto os casos especiais de inelegibilidade, delegando à Lei Complementar o estabelecimento de outros casos e prazos, como objetivo, já mencionado, de controle do abuso do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos.

2. Conceito de Inelegibilidades.

A igualdade de condições tem vinculação direta com o andamento normal do pleito. A elegibilidade é a regra geral. Todos os brasileiros são, regra geral, elegíveis. As inelegibilidades são exceções, inserin

do-se, portanto, como matéria de direito excepcional. Até a Emenda Constitucional nº 14, de 03 de junho de 1965, na Constituição de 1946, prevaleceu no Brasil o princípio da exclusividade constitucional das inelegibilidades, isto é, existem, no mundo jurídico, apenas as inelegibilidades expressamente previstas e reguladas no texto constitucional. O artigo 29 da emenda citada permitiu que lei especial criasse outros casos de inelegibilidades.

As regras constitucionais e legais que definem inelegibilidade des originam os chamados direitos políticos negativos, assim definidos no magistério de José Afonso (Curso de Direito Constitucional Positivo, pág. 387): "Denominamos Direitos Políticos Negativos aquelas determinações constitucionais que, de uma forma ou de outra, importem em privar o cidadão do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais. São negativos precisamente porque consistem em um conjunto de regras que negam ao cidadão, de modo absoluto ou relativo, o direito de eleger-se, de ser eleito, de exercer atividade político-partidária, ou de exercer função pública".

Há que se distinguir as inelegibilidades constitucionais e inelegibilidades legais. No primeiro caso, elas estão consignadas na Lei Maior. No segundo caso, nascem da legislação complementar, atreladas ao princípio constitucional de proteção à normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego, na administração direta ou indireta.

Destaquem-se ainda, por oportuno, as diferenças existentes entre as inelegibilidades nascidas de condição pessoal do candidato e aquelas originárias de ações por ele praticadas. Na primeira hipótese, a inelegibilidade resulta de condição ou fato verificado de plano, sem contradição judicial. É o caso do parente até segundo grau de alguém que houvesse ocupado cargo proibido. Na segunda hipótese, a inelegibilidade tem fundamento em prática de ato que atente contra a probidade administrativa, contra a lisura do pleito, na base do abuso do poder econômico ou de função pública. Neste último caso, exigem-se a ação, a atuação direta, por parte do cidadão ou candidato, configurando-se a controvérsia, o contraditório em juízo, e, por via de consequência, a dilação de prazo para defesa, provas e julgamento final.

Todos estes mecanismos legais, que reduzem a regra geral, que é da elegibilidade, buscam proteger o regime democrático, sem, evidentemente, esquecer a garantia dos cidadãos contra os excessos e arbítrios que a própria idéia de proteção poderia conduzir. E a maneira eficaz do equilíbrio jurídico é conferir ao Judiciário o controle final das demandas, que decisões administrativas ou de maiorias partidárias viessem cometer, em razão de interesse ou paixões. Em última análise, as inelegibilidades tutelam o direito de escolha, na medida que fixam áreas proibidas de ação, linhas gerais de exclusão e restrição e casos especiais de incapacidade eleitoral passiva.

3. Nova Lei de Inelegibilidade: Lei Complementar nº 069, de 18.05.90.

A emissão Legislativa das inelegibilidades legais, no atual

ordenamento constitucional brasileiro, está autorizada pelo artigo 14 § 99 da Lei Magna. Vê-se que o legislador constituinte impôs a Lei Complementar, cuja aprovação é por maioria absoluta (art.69 da Constituição). Mas, quando o legislador constitucional permitiu que a lei complementar criasse casos de inelegibilidade, limitou, desde logo, a sua competência, de maneira que nenhuma inelegibilidade fosse estabelecida que não fundada na proteção à normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou em prego público. Nenhuma outra inelegibilidade pode ser definida, além da aquelas que se ajustem ao princípio mandamental citado.

A Lei Complementar nº 064, de 18.05.90, recentemente sancionada, em parte, pelo Presidente da República, nasceu no Congresso Nacional, após um exaustivo trabalho coordenado por este Orador, com a colaboração de técnico da UNB, Ministério da Justiça, Consultoria Geral da República e Justiça Eleitoral, o qual se estendeu, inclusive, durante o período de recesso parlamentar do ano passado. A proposta que apresentamos ao Exmº Sr. Deputado Nelson Jobim, então presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, foi no sentido de que o Parlamento estudasse e submetesse à discussão e votação uma legislação eleitoral moderna e eficaz, incluindo-se obviamente a nova Lei de Inelegibilidade. Daí nasceu o Projeto de Lei Complementar nº 149, de 1989, de nossa autoria (o qual em mais de dois terços acha-se inserido na Lei Complementar nº 064, de 18.05.90, sancionada pelo Presidente da República). Após tumultuada tramitação, principalmente no Senado Federal, as Lideranças partidárias, tendo à frente o Deputado Ibsen Pinheiro - Líder do PMDB -, conseguiram o consenso de aprovação desta legislação, que tivemos a honra de iniciar no processo legislativo e ver aprovada quase que integralmente, com vigência já nesta eleição próxima por tratar-se de norma permanente e não específica.

E, neste momento, em que atendemos o honroso convite do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, é com agrado que abordamos o aspecto de inelegibilidade decorrente do abuso do poder econômico e da função pública. Nesse particular houve uma especial e prioritária atenção de nossa parte, durante a elaboração do projeto de lei, hoje transformado em Lei Complementar. E o que está em vigor é ipsis litteris, sem nenhuma alteração do Congresso Nacional, o que propusemos.

Sendo político numa região como o Nordeste brasileiro, sabemos do quanto representam, para distorcer e macular a legitimidade dos eleitos, a influência e o abuso econômico. Este fato é visível e notório, até nas regiões mais desenvolvidas do país. Logo, a inelegibilidade aplicável a quem tenha comprometido ou esteja comprometendo, durante a eleição, por si ou por outrem, a lisura e normalidade do pleito, através do abuso do poder econômico ou da função pública, é pressuposto básico de uma sociedade democrática. Não se trata de limitar a cidadania, mas de torná-la legítima e transformá-la em instrumento real de promoção política do povo. Esta inelegibilidade é uma proteção do princípio constitucional da igualdade, evitando que aqueles que se candidataram armados do poder econômico ou público possam dispor e gozar de meios ilícitos de influência para situarem-se como beneficiários da confiança coletiva, sobrepondo-se de forma privilegiada, aqueles que não disponham de tais meios

ou recursos.

A restrição da capacidade política do cidadão, ativa e passiva, sob a forma de inelegibilidade, tem por escopo a preservação do funcionamento normal das instituições, que devem ficar imunes às influências de pessoas que, na hipótese de disporem de cargos públicos ou dinheiro, visem alcançar mandatos eletivos. Tal fato é normal nas democracias representativas, pois, ao contrário, o sistema ficaria exposto a burlas, se tais cidadãos pudessem influir livremente no eleitorado, perturbando a livre escolha, pelos eleitores, dos seus mandatários.

A consolidação do projeto político brasileiro estaria apoiada em pântano, sem bases sólidas, se não existisse uma legislação capaz de controlar, especificamente, os abusos econômicos e funcionais no processo eleitoral. E a nova Lei Complementar nº 064 responde a esta necessidade e podemos dizer de alto e bom som: nunca o Brasil teve uma norma tão ágil e avançada, quanto a que começa a vigor nestas eleições. Tudo isto nasceu de muito estudo e reflexão, mas sobretudo da vontade férrea de legitimar a escolha popular, escoimando os compradores de mandatos, que viciam e comprometem a democracia.

No Direito Eleitoral, antes da atual Lei, a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade eram timidamente reprimidos, através de um artigo, quase que sem objetivo, de número 237, inserido ao Código Eleitoral. Ali está consignado que, nas hipóteses de tais abusos, o eleitor é parte legítima para denunciar os culpados, dirigindo-se ao Corregedor-Geral ou Regional, desde que relate fatos e indique provas.

Como advogado militante há mais de vinte anos e também professor de Direito Público, somos testemunhas que tais investigações tiveram o destino, salvo raras exceções, do arquivo nos Tribunais. Por que? Justamente porque os denunciantes não dispunham de provas materiais, as quais são obviamente tão difíceis quanto aquelas que comprovem os crimes de adultério no direito penal. E pelo fato de os Juizes não julgarem as leis, mas tão-somente aplicá-las, os abusos e desvios em tais casos terminavam impunes, com prejuízos vitais para a vida democrática nacional.

A Lei atual é um considerável avanço. Ela instrumentaliza a Justiça Eleitoral para realmente atuar e punir nesses casos. Vejamos alguns dos aspectos de maior repercussão jurídica nesta nova Legislação sobre inelegibilidade:

- as transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abusos do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais;

- o candidato, Partido Político ou coligação são parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade; a nenhum servidor público, inclusive de autarquia, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista, será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim, sob pena de crime funcional;

- as transgressões a que se refere a nova lei complemen

tar serão apuradas mediante procedimento sumaríssimo de investigação judicial, realizada pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais, nos termos das Leis nºs. 1.579, de 18 de março de 1952, e 4.410, de 24 de setembro de 1964;

- qualquer Partido Político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de Partido Político, obedecido o seguinte rito:

"I - o Corregedor, que terá as mesmas atribuições do Relator em processos judiciais, ao despachar a inicial, adotará as seguintes providências:

a) ordenará que se notifique o representado do conteúdo da petição, entregando-se-lhe a segunda via apresentada pelo representante com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 5 (cinco) dias, ofereça ampla defesa, juntada de documentos e rol de testemunhas, se cabível;

b) determinará que se suspenda o ato que deu motivo à representação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente;

c) indeferirá desde logo a inicial, quando não for caso de representação ou lhe faltar algum requisito desta lei complementar;

II - no caso de o Corregedor indeferir a reclamação ou representação ou retardar-lhe a solução, poderá o interessado renová-la perante o Tribunal, que resolverá dentro de 24 (vinte e quatro) horas;

III - o interessado, quando for atendido ou ocorrer demora, poderá levar o fato ao conhecimento do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de que sejam tomadas as providências necessárias;

IV - feita a notificação, a Secretaria do Tribunal juntará aos autos cópia autêntica do ofício endereçado ao representado, bem como a prova da entrega ou da sua recusa em aceitá-la ou dar recibo;

V - findo o prazo da notificação, com ou sem defesa, abrir-se-á prazo de 5 (cinco) dias para inquirição, em uma só assentada, de testemunhas arroladas pelo representante e pelo representado, até o máximo de 6 (seis) para cada um, às quais comparecerão independentemente de intimação;

VI - nos 3 (três) dias subsequentes, o Corregedor procederá a todas as diligências que determinar, "ex officio" ou a requerimento das partes;

VII - no prazo da alínea anterior, o Corregedor poderá ouvir terceiros, referidos pelas partes, ou testemunhas, como conhecido - res dos fatos e circunstâncias que possam influir na decisão do feito;

VIII - quando qualquer documento necessário à formação da

prova se achar em poder de terceiros, inclusive estabelecimento de crédito, oficial ou privado, o Corregedor poderá, ainda, no mesmo prazo, ordenar o respectivo depósito ou requisitar cópias;

IX - se o terceiro, sem justa causa, não exibir o documento, ou não comparecer a juízo, o Juiz poderá expedir contra ele mandado de prisão e instaurar processo por crime de desobediência;

X - encerrado o prazo da dilação probatória, as partes, inclusive o Ministério Público, poderão apresentar alegações no prazo comum de 2 (dois) dias;

XI - terminado o prazo para alegações, os autos serão conclusos ao Corregedor, no dia imediato, para apresentação de relatório conclusivo sobre o que houver sido apurado;

XII - o relatório do Corregedor, que será assentado em 3 (três) dias, e os autos da representação serão encaminhados ao Tribunal competente, no dia imediato, com pedido de inclusão incontinen^{te} do feito em pauta, para julgamento na primeira sessão subsequente;

XIII - no Tribunal, o Procurador-Geral ou Regional Eleitoral terá vista dos autos por 48 (quarenta e oito) horas, para se pronunciar sobre as imputações e conclusões do Relatório;

XIV - julgada procedente a representação, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

XV - se a representação for julgada procedente após a eleição do candidato, serão remetidas cópias de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos no art. 14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal, e art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral.

Parágrafo Único - O recurso contra a diplomação interposto pelo representante não impede a atuação do Ministério Público no mesmo sentido".

O princípio, inserido na nova legislação de inelegibilidade, de maior alcance no mundo jurídico específico e que, com certeza, facilitará a ação da Justiça Eleitoral é aquele que assegura ao Tribunal formar a sua "convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral".

4. - Sugestões para Aperfeiçoamento da Legislação Eleitoral.

A nova Lei de Inelegibilidades, no seu capítulo pertinente à

apuração dos abusos econômicos e de função, não esgotou o assunto. Limitou-se, como não poderia deixar de ser, ao rito processual de apuração dos abusos para a consequente decretação da inelegibilidade intercorrente, ou posterior ao pleito. Outros aspectos haverão de ser alterados na legislação ordinária eleitoral para ajustar o nosso sistema eleitoral a regras claras de isonomia, principalmente no que se refere à propaganda eleitoral e partidária; contabilidade dos Partidos; fundo partidário e revogação da Lei Etelvino Lins (Lei nº 6.091, de 15.08.74).

Em decorrência dos estudos e análises que fizemos, originando a atual Lei de Inelegibilidade, chegamos à redação do projeto de lei nº 3.631/89, que, acompanhado de substitutivo também de nossa Autoria, transformando-o em regra eleitoral permanente, para não incidir na proibição do artigo 16 da Constituição, tramita atualmente na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final da Câmara dos Deputados.

A nossa proposta, que complementa a Lei de Inelegibilidades neste particular da apuração dos abusos econômicos e de função, defende, em resumo, o seguinte:

a) - a propaganda eleitoral do candidato deve ser realizada sob a sua responsabilidade e por ele paga, imputando-se-lhe solidariedade pelos excessos praticados pelos seus mandatários ou adeptos. As informações sobre a origem e valor dos recursos aplicados pelo candidato na propaganda eleitoral serão de responsabilidade pessoal do candidato, sendo solidariamente responsáveis seus mandatários, contador e eventuais fornecedores de bens e serviços;

b) - há que se distinguir, legalmente, a despesa do candidato e a do Partido, sendo ambas contabilizadas com clareza, atribuindo-se, através de estimativa ou perícia, os valores reais, inclusive das doações ou resultante de liberalidade, a qualquer título, cabendo à Justiça Eleitoral, de ofício ou a requerimento do Ministério Público ou Partido Político, solicitar informações discriminadas em relação a estas prestações de contas;

c) - outra proposta que defendemos neste projeto de lei, apresentado à Câmara dos Deputados, desde abril do ano passado, é o envio de prestação de contas pelo candidato, mensalmente, à Justiça Eleitoral, após o seu registro, com cópia para o Partido ao qual é filiado;

d) - para operacionalizar esta nova sistemática, compete ao Tribunal Superior Eleitoral estabelecer, até seis meses das eleições, os limites de gastos por Partido nas campanhas eleitorais, sendo que o limite das despesas de candidatos seria estabelecido pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral, levando em conta sugestões dos Partidos, até seis meses anteriores à eleição. Não seriam computados como gastos eleitorais para efeito dos tetos definidos: pagamento de alimentação e transporte exclusivamente para locomoção do candidato e de sua equipe, durante a campanha eleitoral; locação ou cessão gratuita, em cada sede da comarca, de imóvel para apoio às atividades eleitorais do candidato;

e) - para evitar a hipocrisia do sistema eleitoral brasileiro, admitir-se-ia que o candidato promovesse todos os meios lícitos de arrecadação de recursos financeiros para sua campanha, no período que antecede a convenção do seu partido. Os partidos e candidatos de

verão manter contabilidade de forma a permitir o conhecimento exato da origem de suas receitas e a aplicação de recursos, com os livros abertos, encerrados e rubricados pela Justiça Eleitoral. A falta de comprovação de despesas e respectivas fontes de receita acarretaria imediata suspensão, pela Justiça Eleitoral, ao direito à propaganda gratuita, mediante despacho fundamentado do Presidente da Corte, de ofício, ou a requerimento do Ministério Público ou Partidos Políticos. Havendo sinais, provas ou indícios de abuso do poder econômico, o Ministério Público adotará as providências cabíveis;

f) - o contador do candidato ou Partido, a partir do início da campanha, responsabilizar-se-á pelo controle e prestação de contas, e responderá criminalmente pela inexactidão das contas submetidas à Justiça Eleitoral, perante a qual presta compromisso de bem e fielmente cumprir a sua função. Nos locais do país onde não existirem profissionais habilitados, serão contratadas pessoas de conhecimentos mínimos indispensáveis à função;

g) - para efetivação do proposto, é fundamental uma reformulação no Fundo Partidário brasileiro. Para isso sugerimos, dentre outros aspectos, que as contribuições de pessoas físicas poderao ser deduzidas do Imposto de Renda a pagar na parte destinada ao Fundo Partidário, até o limite de cinco por cento do imposto devido, permitindo - se a aplicação pelos Partidos destes recursos no alistamento eleitoral, propaganda eleitoral, transporte e alimentação no dia da eleição, dentre outras.

h) - a Lei Etelvino Lins, em que pesem seus objetivos moralizadores, não mais funciona no interior do Brasil. Os Juizes eleitorais não dispõem do mínimo de recursos públicos para alimentação e transporte no dia da eleição. Logo, consagra-se, mais uma vez, a hipocrisia na lei eleitoral vigente: todos os chefes políticos dão comida e transporte às claras, sem meios de repressão. Tal fato desequilibra a igualdade dos candidatos e se transforma em abuso econômico.

A nossa proposta é tornar claro e transparente o quadro nacional, permitindo que os Partidos dêem essa alimentação e esse transporte, com fiscalização da Justiça Eleitoral, que cadastrará o número de veículo, dará licença de tráfego, indicará locais para alimentação..."

1º SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE DIREITO ELEITORAL

PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA. Da esquerda para a direita: Dr. Heitor Assis Remonti, Dr. Favila Ribeiro, Dr. Geraldo Brindeiro, Des. Oscar Gomes Nunes, Dr. Ruy Ribeiro Franca, Dr. José da Cunha Nogueira, Dr. Antonio Carlos Mendes, Senador José Paulo Bisol.

PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA

Conferência proferida pelo Doutor Carlos Antônio Fernandes de Oliveira, Procurador Regional Eleitoral no Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.

O tema que me foi reservado, "Propaganda e Liberdade de Imprensa, pela sua permanente atualidade, por seus aspectos controvertidos, pela sua extensão e limitações, exige uma conceituação prévia.

Começaremos pela propaganda que, no ensinamento de Fávila Ribeiro "é um conjunto de técnicas empregadas para sugestionar pessoas na tomada de decisão. Despreza a propaganda a argumentação racional, prescindindo do esforço persuasivo para demonstração lógica da procedência de um tema. Procura, isto sim, desencadear, ostensiva ou veladamente, estados emocionais que possam exercer influência sobre as pessoas. Por isso mesmo, com a propaganda não se coaduna a análise crítica de diferentes posições, desde que procura induzir por recursos que atuam diretamente no subconsciente individual."

O conceito é perfeito e completo, abrangendo qualquer espécie de propaganda seja direta ou indireta, posto que, o que distingue uma da outra é sua forma de execução.

Podemos dividir a propaganda eleitoral em dois grandes grupos, a saber: as permitidas e as não permitidas.

Entre as permitidas, temos aquelas realizadas e custeadas pelos Partidos, para promoção de seus candidatos, onde se destacam as realizadas através de horários gratuitos de rádio e televisão, comícios em reuniões públicas, cartazes, faixas, enfim, toda aquela não defesa em lei.

Necessário, aqui, abriremos um parêntese para falar de uma outra forma de propaganda, que, lamentavelmente, a meu ver, é permitida em lei. Trata-se das pesquisas pré-eleitorais. Há quem defenda (e são muitos) que as pesquisas não se constituem em propaganda eleitoral, não passando de simples dados de informação e, a proibição de sua divulgação, violaria o disposto no art. 210 da Constituição Federal que trata da liberdade de informação. Entendo diferente e penso que o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral e o legislador ordinário também classificam as pesquisas como propaganda eleitoral, tanto que as Resoluções do TSE que disciplinam a propaganda, incluem em seu texto, limitações à divulgação dos resultados de testes pré-eleitorais, da forma que o fez o Código Eleitoral em seu art. 255.

Classifico as prévias como propaganda eleitoral indireta, "data venia" de entendimento em contrário, incluindo-se no rol das propagandas não permitidas, sobre as quais passamos a falar.

Encontramos no Código Eleitoral, a partir do art. 240, a relação de propaganda não permitida, com limitações, que são as seguintes:

1) A propaganda de candidatos a cargos eletivos somente é permitida após a respectiva escolha pela Convenção, salvo a interparti-

dária, com vista à indicação pelo partido e dirigida apenas aos conven-
cionais.

2) É vedada, desde quarenta e oito horas antes até vinte e quatro horas depois da eleição, qualquer propaganda política mediante radiodifusão, televisão, comícios ou reuniões públicas.

3) Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos Partidos e por eles paga, imputando-se-lhe a solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos.

Esta limitação, ao trazer para o partido a responsabilidade pela divulgação e promoção de seus candidatos, visa a evitar o abuso do poder econômico, posto que, seus gastos com a campanha são pré-fixados e a posteriori, examinados.

4) A propaganda, qualquer que seja sua forma ou modalidade, mencionará, sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais.

Esta limitação, que é prevista no art. 242, merece algumas considerações, quanto à sua parte final.

A subjetividade do texto: "empregar meios destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais" é um tema de extrema dificuldade de aplicação e interpretação. Acho mesmo que a parte final do art. 242 do Código Eleitoral deva simplesmente ser revogada.

Com efeito, como vimos antes, no citado conceito de propaganda do professor Fávila Ribeiro, o objetivo final da propaganda é exatamente desencadear estados emocionais que possam exercer influência sobre as pessoas, atuando diretamente no subconsciente individual.

De que serviria, então, a propaganda que não criasse esses estados? Seria limitada ao arcaico pedido de votos para um determinado candidato e a apresentação de um maçante currículo.

Não teria sentido a abertura de extensos espaços gratuitos, em horário nobre de rádio e televisão, que representa hoje o maior palco de comícios de toda a nossa civilização, para uma simples apresentação de candidatos.

Feita esta pequena consideração, prosseguimos no rol das limitações à propaganda.

5) Não será tolerada a propaganda de guerra, de processos violentos para subverter o regime, a ordem política e social ou de preconceitos de raça ou de classes; que provoque animosidade entre as forças armadas ou contra elas, ou delas contra as classes e instituições civis; de incitamento de atentado contra pessoa ou bens; de instigação à desobediência coletiva ao cumprimento de lei de ordem pública.

É de observar que estas proibições estão diretamente ligadas a um contexto social e político da época de sua elaboração.

6) Ainda no rol das limitações, a propaganda que implique

em oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza; que perturbe o sossego público, com algazarra ou abusos de instrumentos sonoros ou sinais acústicos; por meio de impressos ou de objetos que pessoa inexperiente ou rústica possa confundir com moeda.

7) Não é permitida, também, a propaganda que prejudique a higiene, a estética urbana ou contravenha as posturas municipais ou a outra qualquer restrição de direito; que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública.

8) Também não é permitido instalar e fazer funcionar alto-falantes com amplificadores de voz nas sedes e dependências dos partidos, assim como em veículos seus, ou à sua disposição, a menos de 500 metros das sedes do Executivo Federal, dos Estados, Territórios e respectivas Prefeituras Municipais, bem como das Câmaras Legislativas Federais, Estaduais e Municipais, dos Tribunais Judiciais, dos hospitais e casas de saúde, das escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros, quando em funcionamento; e dos quartéis e outros estabelecimentos militares.

9) Outra limitação imposta à propaganda é a de que, quando feita por meio de cartazes, sua afixação só é permitida quando em locais destinados exclusivamente para este fim, pelas Prefeituras Municipais, para utilização por todos os Partidos, em igualdade de condições.

10) É proibida a propaganda por meio de anúncios luminosos, faixas fixas, cartazes colocados em pontos não especialmente designados e inscrições nos leitos das vias públicas, inclusive rodovias.

11) Temos, ainda, o limite da propaganda pelo rádio e televisão, no horário gratuito, sendo expressamente proibida qualquer propaganda paga.

Mais uma vez, a repressão ao abuso do poder econômico.

12) Finalmente, temos as pesquisas eleitorais que, pelo art. 255 do Código Eleitoral, não podem seus resultados ser divulgados, por quaisquer meios, até quinze dias antes do pleito.

Falamos, agora, sobre propaganda eleitoral indireta. Trata-se de uma forma irregular de propaganda, onde a mensagem é transmitida subliminarmente. Geralmente, vem disfarçada de um simples anúncio comercial ou até mesmo de matéria jornalística, mas com destinação eleitoral.

É a pior das formas de propaganda eleitoral e a mais prejudicial de todas, posto que praticada, via de regra, com abuso do poder econômico, ferindo o princípio de igualdade de condições, além de ser de difícil comprovação, pois situa-se, na maioria das vezes, numa zona cinzenta, onde há de se distinguir quando termina o comercial ou noticiário e quando começa a propaganda.

Outra forma de propaganda indireta, volto a insistir no termo, são as prévias eleitorais, que a meu ver são perigosas e maléficas ao processo eleitoral, considerando os efeitos psicológicos que exerce sobre os indecisos. É o efeito Édipo no dizer de Karl Popper.

Não se trata, porém, de uma posição radical. Concorro com as pesquisas pré-eleitorais, desde que encomendadas e divulgadas pelos Partidos Políticos, posto que, inegavelmente, constituem elemento de promoção dos candidatos que despontam e só aos partidos é permitida a promoção e divulgação de seus candidatos.

Quanto à liberdade de imprensa, deliberadamente deixo de conceituar, posto que não me atrevo a conceituar liberdade, cuja amplitude vai além do alcance das palavras.

Lorde Mansfield, citado por Afonso Arinos, numa simples frase, resumiu:

"A liberdade de imprensa consiste em imprimir independentemente de licença prévia, sujeitando-se às consequências de Lei."

O professor Almir de Oliveira, escrevendo sobre liberdade de imprensa, disse:

"Boa ou má, a imprensa precisa ser livre. Em nenhuma hipótese podemos admitir-lhe a supressão da liberdade, pela razão muito simples de que, se o admitirmos, daremos ao mal a oportunidade de sobrepujar o bem. Sem liberdade, a boa imprensa não cumprirá sua missão. Sob a censura, que lhe opuser o poder público, ou as restrições, que lhe opuser o poder econômico, a imprensa não terá senão dois caminhos: macular-se, degenerando em instrumento de bajulação e subserviência, calando as aspirações mais nobres da sociedade e da pessoa humana, fugindo à sua nobre missão de agente do engrandecimento do homem, ou sucumbir. Quando isso acontece - e tem acontecido repetidas vezes - é porque a sociedade a doeu, pois, como asseverou o grande Rui: 'um país de imprensa degenerada ou degenerescente é um país cego e um país miasmado, um país de idéias falsas e sentimentos perversos', incapaz de 'lutar com os vícios que lhe exploram as instituições'."

É preciso, pois, ter em alta conta o sentido da liberdade de imprensa. É preciso que a própria imprensa se imponha normas rígidas de procedimento, que a tornem acatada pela sociedade, detentora de sua confiança, para que possa exercer com eficiência o seu papel. É preciso, como dizia Pitt, que a imprensa se dê o mister de corrigir-se a si mesma, porque aí daquele que não sabe corrigir-se, rever diariamente seu comportamento, disciplinar-se na sociedade segundo normas de moral sadia. Certamente afundará no vício e apodrecerá na desmoralização. Como os indivíduos, os jornais e os jornalistas apodrecidos contaminarão e apodrecerão a sociedade.

O professor Almir destaca os três fatores principais de corrupção da imprensa, que no seu dizer "são, antes de tudo, as próprias forças desagregadoras interiores do homem; em seguida, o dinheiro; por fim, a censura do poder público."

Assim, temos que, para ser perfeita a comunicação do pensamento, a imprensa deve ser livre da tutela do Estado. Não só livre da tutela do Estado, mas também livre da ação corruptora dos dinheiros públicos e particulares, tão perniciosos quanto a censura, porque, se a

censura humilha, violenta e subjuga, a força do dinheiro acanalha, amolece o moral, destrói as forças mais preciosas do jornalismo, para fazê-lo instrumento dos que demandam poder com intenções indignas, dos que procuram fazer fortuna com o sacrifício do povo, dos que insistem em manter-se em posições conquistadas pela força da corrupção. É preciso ter muita fibra para não sucumbir a esses inimigos da liberdade de imprensa.

É mister que, no exercício da liberdade indispensável à sua existência e à sua ação, a imprensa não desmande, não abuse, não fuja à caridade em face dos medos alheios, para não incorrer na sanção que o direito impõe, para que não se desacredite perante a sociedade. Porque quando a imprensa desmanda, desmoraliza-se e, desmoralizando-se, abre ensejo a que os imbuídos da liberdade garroteiem o povo, depois de suprimir a livre manifestação do pensamento de que a imprensa é o principal veículo, e o mais eficiente.

Não podemos esquecer, também, a palavra de Alex de Tocqueville, citado por Fávila Ribeiro:

"Admito que não tenho, pela liberdade de imprensa, aquele amor completo e instantâneo que se costuma dar às coisas soberanamente boas pela sua natureza. Amo-a pela consideração dos males que impede, mais ainda do que pelos bens que produz. Se alguém me mostrasse, entre a independência completa e a inteira servidão do pensamento, essa posição intermediária onde pudesse sustentar-me, eu talvez me estalecesse nela."

A liberdade de imprensa que tanto procuramos está aí. É realidade de nossos dias. Extinguiu-se a censura prévia, proibiu-se o anonimato e punem-se os excessos.

Mas de nada adiantará uma imprensa livre, se não tivermos homens probos à sua frente, para se praticar a verdadeira liberdade: a liberdade com ética, honestidade, responsabilidade e moral.

É preciso, finalmente, não confundirmos a liberdade de imprensa, com propaganda eleitoral através da imprensa. Aquela não há limitações, senão a responsabilidade pelos abusos cometidos, enquanto esta é limitada aos termos da lei e o seu desrespeito implica em sanção, que vai da responsabilização criminal à cassação do registro do candidato ou do diploma, se já foi expedido.

É de se considerar, ainda, a liberdade de manifestação do pensamento assegurada pela Constituição Federal, sob qualquer forma, processo ou veículo. É que muito se discute sobre a extensão do direito de a Justiça Eleitoral intervir em manifestações de opinião, ante a norma constitucional.

Sob este aspecto, me parece que tal intervenção se justifica e torna-se necessária, na medida em que a manifestação tem por objetivo a influência de pessoas a favor ou contra candidatos. É que nestes casos, paralelamente a liberdade de manifestação, convive o princípio da isonomia, princípio norteador da Justiça Eleitoral em matéria de propaganda.

Quanto às sanções pelos abusos cometidos pela imprensa na

campanha eleitoral, nossa legislação ainda se apresenta muito tímida, forçando o recurso à legislação paralela para aplicação de sanções administrativas, mesmo assim, tratando-se de infração cometida através do rádio e da televisão, que dependem de concessão do poder público para funcionamento.

Para concluir, podemos dizer que estaremos também livres dos abusos cometidos na propaganda eleitoral através da imprensa, quando esta, no desempenho de seu papel, não estiver apenas fora da tutela do Estado, mas também isenta de sua ação fiscalizadora. E este estágio só será alcançado com a imparcialidade, com honestidade e profissionalismo.

PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA

Conferência proferida pelo DR. JOSÉ PAULO BISOL, Senador Pelo Rio Grande do Sul, a 23.05.90.

Exmo. Des. Oscar Nunes que preside esta sessão.

Eminentes autoridades que compõe esta mesa,

Autoridades presentes,

Meus senhores e minhas senhoras:

Felizmente, os homens probos existem. Mas lamento dizer aos senhores que não podemos confiar nos homens probos. Essa é uma posição antiga da filosofia grega, ou é uma posição platônica, segundo a qual o bom governo supõe um bom governante. Toda a história da humanidade demonstrou que não são os bons homens que fazem os bons governos; que bons governos, no sentido democrático, são os governos da lei.

Onde quer que exista relevância social, onde quer que o comportamento de alguém interfira no comportamento de outro, produza tristeza, restrinja a liberdade, desonre, onde quer que isso aconteça, nós não precisamos de um homem probo, nós precisamos é de lei. É claro que, se dispomos de uma definição democrática de governo da lei, vamos precisar dos homens probos para executar as leis, para aplicá-las e interpretá-las, mas o fundamental é a lei.

Se há liberdade de imprensa, e imprensa, não preciso dizer, é um serviço de relevância social e pública, quicá o mais relevante dos serviços sociais em uma democracia, nós não podemos restringir essa liberdade; e é por isso que o constituinte escreveu, no art. 220 da C.F., que "nenhuma lei" - reparem o processo, a metodologia utilizada - "nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social". Então, porque não podemos jogar na cesta do lixo a extraordinária lição americana, inclusive múltiplas vezes ratificada pela Corte Suprema dos Estados Unidos, temos que partir do princípio da liberdade de imprensa. Mas em nível constitucional, a liberdade de imprensa, como todas as liberdades, está colocada, dialeticamente, em relação à isonomia.

Liberdade, enquanto possibilidade de se comportar; não acho difícil defini-la. É difícil, quando se quer ver uma entidade abstrata, uma bandeira drapejante, um hino sendo cantado. Mas quando se quer vê-la, é só ver o outro, o outro é a liberdade. Ser homem, ser gente, é ser liberdade, e ser liberdade é ter, em cada instante da vida, um número razoável de possibilidades comportamentais, ser possível escolher os caminhos. É isso, é simples. A liberdade é existencial, é concreta, é carnal. É o meu corpo em ação, é a minha mente em ação, são meus braços, meus passos, minha palavra. Meu modo de ouvir, meu modo de amar, meu modo de odiar, é isto a liberdade, é a vida em concreto, onde quer que estejamos, como quer que estejamos. Qualquer que seja a nossa finalidade, nós somos uma liberdade, porque temos algumas possibilidades de escolher comportamentos, no instante seguinte; e temos, também, a possibilidade de, a longo tempo, a médio tempo, projetar comportamentos. Então a liberdade é

realmente sagrada, porque ela é o homem, a dignidade da pessoa humana é a sua liberdade. Não se pode pensar, moralmente, no ser humano, senão em quanto liberdade, isto é, um ser que tem a condição ética, e condição ética é uma coisa muito simples: é possibilidade de escolher.

Claro, precisamos consagrar a liberdade de imprensa, mas no mesmo nível estatutário constitucional colocamos a isonomia. Também não é difícil definir isonomia - e não estou me referindo à isonomia nos seus aspectos mais materiais, como quantitativos salariais - isonomia é igualdade no acesso aos valores fundamentais da existência. Os seres humanos têm que ser iguais, não é o nariz igual, não é a cabeleira igual, não é a estatura igual, a cor, não é a filosofia, a ideologia, o sentimento, o amor, o ódio iguais; não, é só a igualdade no acesso aos valores. Agora, prestem atenção que vou dizer uma coisa possivelmente escandalosa: a tônica na liberdade não gera, nem multiplica, a isonomia; e a tônica na isonomia gera e multiplica a liberdade. Isso é importante, isso significa que quando alguém fala em liberdade como a permissividade daquilo que ele quer fazer, se não colocar essa permissividade, até kantianamente, como uma permissividade do outro também, não é bem de liberdade, moralmente, que ele está falando, mas é de interesse.

Repito, a isonomia multiplica a liberdade e a liberdade não multiplica a isonomia. Então, na relação dialética entre liberdade e isonomia, é preciso colocar a tônica na igualdade, igualdade no acesso aos valores de que se trata. Mais genericamente: liberdade como possibilidade de acesso aos valores fundamentais da existência.

A legislação eleitoral, fulcralmente, nasce disso, não sei se pela consciência do legislador, não sei se por acaso. Acontece que, quando se fala em procedimentos eleitorais, coloca-se a liberdade de imprensa - e logo vamos ver por que, mas também, coloca-se a isonomia dos candidatos: igualdade de acesso ao valor fundamental da comunicação social. Candidato "A" é isonomicamente o candidato "B", na medida em que "A" e "B" têm o mesmo acesso a esse valor fundamental, num pleito eleitoral, que é a comunicação social. Agora, se eu me coloco na posição de um proprietário de um meio de comunicação de massa, liberdade, para ele - às vezes, nem o faz de má fé - liberdade para ele é transmitir a notícia que ele seleciona, dar à notícia o viés que lhe parece correto, interpretar a notícia segundo a sua ideologia, a sua concepção de justiça, de honra, de honestidade, etc. Sou o dono do jornal, sou o dono da empresa: "a notícia é algo objetivo, é descritiva." Mentira! É muito difícil, na dimensão política, um juízo meramente descritivo; a regra é o juízo, a linguagem emotiva. A exceção é a linguagem descritiva, e na linguagem descritiva existem ingredientes emotivos, assim como na linguagem emotiva aparecem sempre ingredientes descritivos. É isso que gostaria hoje de chamar a atenção dos senhores.

No fundo, o que está em jogo é uma velha posição formal da filosofia jurídica, que parte de uma definição de Ulpiano que consta das Institutas de Justiniano, logo no seu início: "Justitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi" (A justiça é a vontade constante e perpétua de atribuir a cada um o que é seu). A interpretação colocada pelo Kantiano Rudolf Stammler dizia: Mas qual é o seu de cada um? Uma resposta, entre tantas, de Cossio, um pensador jurídico argentino: o "seu de cada um" é o que, a cada um, falta para estar em iguais condições de liberdade com quem com ele interfere. Então, se eu sou just. Eleitoral, e se a dico

tomia dialética é liberdade e isonomia, eu, Justiça Eleitoral, tenho que, na medida em que as liberdades dos candidatos se interferem, tenho que fazer com que essas liberdades sejam iguais. Em tese, formalmente, é simples.

Se o que eu vou dizer agora, como digressão, entre parêntese - ses, não for aceito pelos senhores como verdade, tudo o que vou dizer, daqui para frente, é inútil: no Brasil, a imprensa interfere, interfere! Funciona como agente político.

No sentido gramsciano, os partidos políticos deveriam ser os agentes políticos. No Brasil, o maior agente político que existe é um sistema de comunicação de massa chamado Globo. Se isto não é verdade, tudo o que eu disser, daqui para diante, pode ser jogado fora. No processo eleitoral, quando escolhemos o Presidente da República, a Globo foi o mais eficiente e positivo partido político do Brasil! No processo de sustentação do Governo atual, a Globo é o maior partido político do Brasil! Em matéria de eficiência na ação política, não há Senador nem Deputado da República que compita com Alexandre Garcia. Se você não tem olhos para ver, ou você está alienado, ou sou eu que não tenho olhos para ver. Pergunto: isso é liberdade de imprensa? Matar a isonomia, apunhalar a isonomia, é liberdade de imprensa? Que um jornal faça isso, muito bem. Mas que um serviço público, constitucionalmente definido, faça isso e ninguém pie - e não há um Senado para piar, e não há uma Câmara para piar! Nós estamos conversando em cima de uma piada, nós não temos ego! Lacanianamente, não passamos nunca na frente de um espelho, e nunca vimos a nossa cara, e nunca nos identificamos como um ego, isto é, um ser que se relaciona com a realidade, psicanaliticamente falando.

Nós estamos discutindo propaganda. Foi há pouco mencionada, aqui, a maneira pela qual um respeitável jurista brasileiro, o Professor Favila Ribeiro definiu "propaganda". No coração da definição colocada aqui, nós encontramos a palavra "sugestionar". Apanhei, antes de vir para cá antes de pegar o avião, um livro de Lanlee, que coleciona definições sobre propaganda. Em todas, estão palavras como: sugestão, influência, produzir crença - sublinhem - divulgação interessada, persuasão, convencimento. Isso significa que a propaganda tem uma linguagem, e não pode ser outra, que é a linguagem emotiva. Agora, lendo Lanlee, ele cita Charles Stevenson, que escreveu uma obra que considero extraordinária, "Ethic and Language", e o Charles Stevenson coloca a questão moral, prestem bem atenção na palavra, coloca a questão moral no acordo na crença e no acordo nas atitudes. Reparem que, no "Ethic and Language", ele está estudando a moral normativa, não a metamoral, não a filosofia moral, nem a análise da ação moral; não, ele está examinando a moral em sua dimensão normativa. E eu encontro essa frase, para a qual chamo a atenção dos senhores, em Charles Stevenson: "Todo o moralista é um propagandista e todo o propagandista é um moralista." Se vocês me permitirem, vou tentar, embora não seja um assunto agradável, compreender a verdade dessa frase. As questões morais são desacordos na crença: eu creio que é assim, ou eu creio que deve ser assim, e o outro crê que não é assim, e que não deve ser assim. Então, a normatividade moral visa a produzir um acordo na crença. A crença não é um sistema racional de definições da verdade, a crença é uma forma de se vincular com o mundo através da fé, do sentimento. Claro que toda a fé, e todo o sentimento, trata de recolher razões, porque ela gosta de se vestir com a racionalidade.

dade, mas ela é emotividade. As razões aparecem para sustentá-la. Não é a razão que, puramente, kantianamente, se põe diante de um questionamento e, depois de examinar todas as possibilidades e fazer as avaliações racionais devidas, conclui: eu creio nisso. Não: eu creio nisso, e a partir daí eu passo a buscar razões para sustentar o que eu creio. O processo é diferente.

Então, tanto a publicidade de um xarope quanto a de um candidato à Presidência da República são normas que buscam produzir, no outro, uma crença; e a crença produz, no outro, atitudes. No caso, trata-se de uma crença política, parcial ou totalizadora, e essa crença produz atitudes políticas, inclusive a militância, no mínimo o voto, a conversão: "Este é bom, aquele é mau, este é limpo, aquele é corrupto." Este é um processo brutal entre os seres humanos. Nós precisamos começar a levar a sério isto, se é verdade que a dignidade da pessoa humana é o fulcro, o fundamento da nação. Então, vejamos: a crença, vou repetir, é uma apropriação afetiva da verdade, da opinião, da idéia, da concepção do mundo, da representação do mundo etc. A atitude é uma predisposição para agir de determinado modo, em determinada circunstância. Tudo, propaganda, política, é só isso. Agora, estou falando em propaganda no seu sentido mais profundo e mais abrangente. Quando digo propaganda, eu digo: horário de propaganda política; a entrevista feita; a notícia selecionada, enviesada, interpretada; o Alexandre Garcia falando do Congresso Nacional. "Todo propagandista é um moralista, e todo o moralista é um propagandista".

Agora, vejamos: como o que se trata, em política, é de produzir acordos na crença política e nas atitudes correspondentes, ou produzir desacordos em relação ao adversário e, conseqüentemente, atitudes contrárias ao adversário, nós verificamos que é honesto fazer a propaganda política no sentido das virtudes do meu candidato, das qualidades do meu candidato, da significatividade, do realismo das idéias, da concepção do meu partido; isso é muito positivo, mas curiosamente o brasileiro - e isso acontece na maior parte dos países do mundo, se bem que nem todos com a intensidade daqui - prefere o outro lado. O lado que corresponde a produzir, no outro, um desacordo na crença do adversário, um desacordo na crença do inimigo. E vem todo aquele processo de destruição moral que nós conhecemos e que se repete em todas as eleições, de uma forma grosseira. A pretexto de que? A pretexto de liberdade.

Quero dizer a vocês, se tiver tempo, que toda a frase já é uma ação, e modernamente vocês podem ler isso no livro "How to do things with words" (como fazer coisas com as palavras), um livro de John Longshaw Austin, famoso porque desencadeou uma nova epistemologia no mundo. O autor, ali, mostra-nos que toda a frase, toda a notícia, toda a proposição, tem três efeitos: tem um efeito locutivo - com a frase eu digo algo, por exemplo: prometo que "P", uma frase muito típica dos candidatos eleitorais; em seguida, um efeito ilocutivo (se acontece já no que recebe, e que diz assim: "Fulano" está prometendo "P" - então, cria-se em mim, uma exigibilidade de que ele faça "P"). Esses dois efeitos são naturais, não são bons nem maus, simplesmente têm de ser no processo de comunicação. Agora, há um terceiro efeito, para o qual o livro "How to do things with words" chama a atenção, que é muito importante, que é o efeito performativo. Isso acontece, por exemplo, se um político chega, num momento de propaganda política, no seu programa gratuito, num

momento de debate político, que é também propaganda política, ou através de uma aparente notícia, ou de uma notícia propriamente dita, mas envie sada, interpretada, e ele diz assim: "Fulano" é corrupto. Se o sujeito diz isso, com a gratuidade extraordinária da imoralidade.- porque isso é imoral, até mesmo quando o outro é realmente corrupto.- se ele diz isso, o efeito locutivo é um efeito normal: "Fulano" está dizendo que "Beltra - no" é corrupto. Até aí, qualquer um pode dizer isso. Qualquer um pode dizer em qualquer momento, não tem valor moral nenhum. Há o efeito ilocu tivo. O que ouve diz assim: "Fulano" está me dizendo que "Beltrano" é cor rupto. Até aí, fica a critério de cada um decidir se acredita, ou não, no que foi dito. Mas há o efeito, que John Langstone chama a atenção, que é o efeito performativo: é que através da comunicação redundante, de fa tores que independem até de quem diz, através do caráter passivo - recep tivo de quem ouve, através da fragilidade da inteligência crítica de quem ouve, através da débil exigência moral de quem ouve, da fraqueza dos instrumentos conceituais com que opera quem ouve, através de sua fal ta de contato com a realidade, com o mundo, numa sociedade como a brasi-leira, em que mais da metade da população não está na sociedade organiza da, através desses múltiplos fatores, o que acontece? O receptor sim plesmente, sem se dar conta, passa a dizer: sabe, "Fulano" é corrupto! É se cria, pelo fenômeno performativo, a partir da mais gratuita e imoral de nuncia, um acordo de crenças. É um processo meramente afetivo, procedido por uma linguagem emotiva, sem demonstração nenhuma, sem prova nenhuma. Dependendo da força de quem fala, dependendo da fraqueza de quem ouve, se destrói brutalmente uma pessoa moral. Pode?

Olha, minha gente, nós precisamos compreender algumas coi-sas que sentimos dia-a-dia, mas que poucos raciocinam sobre elas. Nós precisamos compreender que não é a realidade que produz, necessariamente, um acordo na crença e atitude, como: "vou agir assim, vou pensar assim", vou sentir assim." Não, prestem bem atenção nesse exemplo simples: " es tou com medo." Bom, então deve haver um perigo. Se o perigo é real e es tou com medo, é a realidade que produz o que se passa na minha afetividã de; mas, muitas vezes, cada um dos que estão me ouvindo teve medo de um perigo que não existia, e teve medo. Pergunto: por que o perigo não exis tia, o medo não existia? Existia. O medo de um perigo real e o medo de um perigo irreal, mas imaginariamente real, ambos são medos reais. Isso precisamos perceber bem. Não é verdade que reagimos diante do mundo real. Nós reagimos diante do mundo real e do mundo imaginário. Tenho pouco tem po, infelizmente, para colocar isso, mas sei que estou conseguindo fazer sentir o que quero dizer.

É assim que a imprensa cria o que vou chamar de constructos, constructos de realidade. É um processo de introjeção de consciência alheia: introjetam medo, como se a realidade fosse perigosa, quando ela não é, ou desencarna o medo, diante de uma realidade que é perigosa. Quer dizer, os meios de comunicação de massa.- não sou o primeiro a di zer isso e nem teria condições de dizê-lo como o primeiro, estou apenas fazendo uma síntese do que já foi escrito por milhares e milhares de pessoas competentíssimas-, a custa da repetição, da insistência, do rit mo, da graça com que é feito, da empatia de quem faz, da qualidade téc nica da apresentação, da brilhatura do colorido, da versatilidade, da agilidade, essa coisa assim que me põe diante da televisão hipnoticamen-te, a ponto de que não desligue o olhar nem mesmo quando passa para a pura e simples publicidade, tudo isso pode produzir um constructo, quer

dizer, as pessoas passam a viver, isto é, a reagir, a sentir, a pensar e a se comportar, segundo a impressão gerada pelo sistema de comunicação de massa, e não segundo a própria realidade, a qual elas descartam, porque a realidade é incômoda, sobretudo em um país como o nosso, sobretudo em uma era como a nossa, já denunciada por grandes pensadores, no sentido de que é uma era narcísica de sobrevivência, e não de vivência. Se vivo, psi canaliticamente falando, busco a fruição do prazer, o ego me controla pa ra que a fruição do prazer não me gere um sofrimento depois, mas estou em busca da felicidade, estou em busca da gratificação, essa é uma era que já houve, onde nós buscávamos a alegria. Hoje, a humanidade inteira busca a sobrevivência. Quando ela entra na repetição, na redundância daquele episódio infantil da separação da mãe, em que ela se sente impotente de um lado e desamparada do outro, quando se repete a separação; quando, de repente, estamos sós, quando ninguém nos compreende, quando não somos amados; quando, de repente, não temos emprego, nós desistimos da fruição dô prazer, e da vida, e da alegria. O nosso "id" se apaga, o nosso ego trata de buscar apenas o não sofrer. A nossa era é definida como do "eu mínimo", do "ego mínimo", uma era em que se busca não sofrer e, quando não se sofre, já se é feliz. Numa era como essa, em que os "eus" estão minimizados, em que a liberdade, que é a própria vida em busca da felicidade, realizando a alegria, está reduzida, porque a liberdade é perigosa, faz sofrer.

Numa era como esta, os sistemas de comunicação de massas introjetam na cabeça de cada um - da classe média, de professores, de profissionais liberais, de técnicos e de cientistas competentes, - introjetam uma consciência alheia, fazem um constructo da realidade, e a vida inteira de cada um e da sociedade passa a funcionar, não em função da realidade tal como ela é concretamente, mas em função de um constructo criado pelos meios de comunicação de massa. Se nós fôssemos proibir isso, apagaríamos a liberdade de imprensa? Esta é uma questão.

Vou dar, para terminar esta minha intervenção, que já está longa demais, uma idéia rápida do que penso. Primeiro, quero citar uma frase, que acho impressionante, de uma estudiosa espanhola chamada Amélia Vascarcel, que escreveu um ensaio chamado "Mentiras, Versiones y Verdades" e que está publicado em um livro editado em Madri pela Aliança Editorial em 1988, chamado "El discurso de la Mentira". Amélia Vascarcel, no seu ensaio, tem esta frase: "Quem tem canal de comunicação" - não é canal de comunicação só televisão, rádio, mas é também "Quem tem canal de comunicação (poder) cria, se quiser, situações, e produz verossimilhanças! verossimilhança é a mentira com cara e jeito de verdade - "pois em tais circunstâncias o sujeito que fala é a palavra do poder e tem o poder da palavra".

A Globo é a palavra do poder e tem o poder da palavra, é a imagem do poder e tem o poder da imagem. Isso significa que ela tem o canal de comunicação entre as mentes, que ela é o canal de comunicação das liberdades. Pergunto: a legislação não tem que ser mais clara e proibir que um meio de comunicação de massa assuma ações políticas, sejam elas para eleger, sejam elas para sustentar o poder? Será que depois de tantos séculos de dor, de torturas, de fracassos, nós não aprendemos o suficiente para impedir isso? Quem somos nós? E se um candidato a Governador, a Deputado Estadual ou Federal, a Senador fizer na sua campanha a afirmação de que vai lutar para acabar com essa barbárie, com esse crime contra a

liberdade, ele não se elege. Se um Senador levantar voz, no Senado da República, ele não aparece nunca mais! Se um Deputado assumir esta causa, que é uma grande causa moral mais do que política, ele desaparece, ele morre! Pergunto para vocês: estamos diante de uma fatalidade? Não há remédio? Não temos recurso? Teremos que suportar o resto da história política brasileira nesses termos? Questiono.

Outra coisa: o Brizola faz um discurso de destruição moral do Bisol durante 60 dias, dia a dia, com repetições, no mesmo dia em emissoras diferentes, jornais diferentes, notícias, entrevistas, começando as agressões num debate onde o agredido não está presente e nem pode estar. Se ele faz isso, e isso tem um efeito performativo maior ou menor, mas destrutivo, não há remédio? Tem que ser assim? Mas onde é que nós andamos? Se o Brizola diz que o Bisol tirou um empréstimo privilegiado no Banco do Brasil, para comprar uma fazenda, tem que botar o Bisol na rua, tem que cassar o mandato do Bisol! Se o Brizola diz que o Bisol tirou, privilegiadamente, 200 mil dólares de empréstimo no Banco do Brasil, tem que cassar o Bisol! Onde é que nós andamos? Que país canalha é este, em que se trata as pessoas como quem joga um balde de água suja fora?

Onde é que está o Ministério Público? Abram o Código Eleitoral. Está lá: calúnia, injúria; está lá que a ação é pública. Por que a ação é pública nos casos eleitorais? Porque se alguém é acusado de corrupto, interessa à sociedade inteira saber se ele é corrupto mesmo, para não votar nele. Por que todo mundo fica calado? Por que o MP não ajuizou imediatamente a ação contra o Bisol? E se ele não ajuizou, é porque sabe que é mentira. Por que, então, não ajuizou na mesma hora a ação contra o Brizola? Que justiça é essa? Para que o Ministério Público Eleitoral? Para que o legislador converte a calúnia, a difamação e a injúria, nos processos eleitorais, em ação pública? Para quê? Em que mundo nós andamos? Que país é este? O que é a justiça? O que é a decência? O que é a moralidade?

Uma coisa é simples: se eu "A" digo que "B" é corrupto, ou eu pratiquei um crime, ou "B" praticou. É ou não é verdade? Um dos dois tem que ser punido. Ai o MP Eleitoral não faz nada. Ai você entra com a ação. São três leis: é o Código Penal, é a Lei de Imprensa e é o Código Eleitoral, os três falando a mesma coisa. Para o Código Eleitoral, uma Justiça é competente, para a Lei de Imprensa outra Justiça é competente, para a Justiça Comum outra Justiça é competente. As competências mudam e você não consegue processar.

Teria muito a dizer para vocês, mas nós precisamos, primeiro que o Ministério Público Eleitoral denuncie imediatamente qualquer detraitor gratuito. Se ele fizer isso, num processo eleitoral, acaba essa sacanagem, essa vilania, essa baixeza! Isso é simples: é a famosa impunidade brasileira. Fazem na cara, repetem 60 dias, e não tem um órgão público que se erga e faça o que deva fazer. Isso é impunidade, é fácil fazer, porque não vai acontecer nada. Se nas próximas eleições os caluniadores, os detratores forem processados, na outra não vai acontecer mais. Mas sugiro até que se faça uma legislação nova e que feita uma denúncia numa campanha eleitoral, ali, o Tribunal Eleitoral já tenha, permanentemente, um grupo de juizes para resolvê-la, na hora, antes das eleições. É simples fazer isso.

Bem, falei demais, e peço desculpas. Só quero que me perdoem

pela violência, pela carga afetiva, mas o que quero dizer é simples: fazer justiça é, simplesmente, igualar as liberdades, isto é, colocar os que se interferem nas mesmas condições éticas, em pé de igualdade. E termino repetindo essa coisa grave: a isonomia produz e multiplica a liberdade; a liberdade, infelizmente, na medida em que a tônica é colocada nela, não produz, nem multiplica e, às vezes, reduz a isonomia. Muito Obrigado.

PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA

Conferência proferida pelo Doutor JOSÉ DA CUNHA NOGUEIRA, Professor e Advogado em Goiás, a 23.05.1990.

Excelentíssimo Senhor Desembargador Oscar Gomes Nunes, Presidente desta Mesa e moderador destes trabalhos,

Excelentíssimo Senhor Senador Paulo Bisol,

Excelentíssimos Senhores Desembargadores Presidentes dos egrégios Tribunais Regionais Eleitorais de todo o País, aqui reunidos,

Excelentíssimos Senhores Procuradores da República investidos na função de Procuradores Regionais Eleitorais,

Excelentíssimos Senhores Magistrados,

Advogados,

Estudantes:

É realmente muito gratificante estar aqui participando deste Seminário, quando o Brasil inteiro vive problemas de eleição a cada ano, e a Magistratura também sofre as conseqüências. É importante este encontro para difundir melhor o Direito Eleitoral, porque, recentemente, em dois estados do Brasil, onde foram realizados concursos para Juízes de Direito, 95% dos inscritos levaram "bomba" em Direito Eleitoral. Por isso, é preciso não apenas fazer seminários e seminários, mas também integrar no currículo das universidades a matéria Direito Eleitoral. No primeiro momento do dia o assunto foi Abuso do Poder Econômico; agora, Propaganda Eleitoral. Nosso trabalho, inclusive, é uma colaboração nesse campo, do mesmo modo que o documentário que a Editora Forense está fazendo sobre o Código Eleitoral; assim, a 4ª edição do livro "Manual Prático de Direito Eleitoral", que se encontra na mesma Editora. Aqui vamos rapidamente discorrer sobre Abuso do Poder Econômico, que está intrinsecamente ligado à propaganda eleitoral.

A influência do poder econômico no processo eleitoral está indissolivelmente ligada à precariedade dos partidos políticos. A organização partidária do Brasil apresenta pouca consistência e os partidos, freqüentemente, transmutam-se e extinguem-se. Este fato afigura-se como determinante para, durante as campanhas eleitorais, os candidatos se voltarem às empresas e aos empresários com vistas ao financiamento da propaganda e sua movimentação pelos Colégios Eleitorais. De pouca valia seria aparelhar a Justiça Eleitoral para fiscalizar a canalização de recursos financeiros do empresariado aos candidatos. A organização partidária, antes mesmo de se providenciar o aparelhamento adequado da Justiça Eleitoral, precisa ser modificada: é importante proporcionar condições aos partidos, contabilmente bem orientados, de manterem o patrimônio que lhes advirá de seus componentes, de forma a poderem eles mesmos pagar todas as despesas feitas nas campanhas. A contribuição financeira ao partido deverá ser requisito legal para integrá-los. Essa contribuição terá que ser constante e obrigatória a todos os componentes do partido, em quantitativo que a lei determinará.

Assim, dotados os partidos de recursos próprios, mais fácil será, à Justiça Eleitoral, o controle do poder econômico dos candidatos. Os partidos manterão permanentemente sua contabilidade, nos moldes de qualquer empresa, na qual ficará demonstrada a origem de seu patrimônio e com o que ele é gasto. À Justiça Eleitoral caberá, aparelhada, fiscalização sobre essa contabilidade.

Mas fiscalização como? Do que realmente precisa a Justiça Eleitoral? A Justiça Eleitoral precisa ter um quadro próprio de funcionários e, dentro desse quadro, os inspetores eleitorais, para funcionar na fiscalização da campanha eleitoral, do alistamento, da votação, da eleição, assim sucessivamente - como também funcionam os partidos políticos através de seus delegados. Precisa ter condições financeiras, recursos, não apenas esparsos, vindos em véspera de eleições; precisa manter, também, transportes. Sem recursos financeiros, sem verba necessária, é impossível combater o abuso do poder econômico. Com essas regras dando condições à Justiça Eleitoral, pretende-se frenar o abuso do poder econômico.

A intromissão do poder econômico alastra-se nas diferentes fases do processo eleitoral: no alistamento, como já falamos, na propaganda, na votação e, muitas vezes, durante e depois dos trabalhos de apuração. Inúmeras têm sido as inovações do Legislativo, tentando introduzir alguma coisa de importância, como já foi a Lei das Inelegibilidades, para combater o uso do poder econômico. Entretanto, a interferência abusiva no processo eleitoral muito se deve creditar à própria Justiça Eleitoral. Hoje, o grande desafio ainda permanece e reside no abuso do poder econômico, vez que pouco tem-se coibido e menos ainda se tem punido. São difíceis demais as punições, e por isso o abuso do poder econômico está à nossa frente, como disse pela manhã o Desembargador Ladislau. Esse problema é visto no interior brasileiro, onde persiste o vandalismo oficial, onde os chefes políticos mandam, ou seja, os caciques políticos. Lá, realmente, as transações econômicas são feitas a olho nu, mas é difícil, realmente, combatê-las. Como disse um advogado, defendendo um partido político do interior do Brasil, na sua petição:

"As eleições de 15 de novembro de 1988, nesta cidade, aparentemente, foram desenvolvidas com obstáculo à sua realização, tanto durante a recepção de votos, como na apuração dos mesmos."

E, mais ainda, juntou, no pedido de nulidade das eleições por abuso do poder econômico, uma declaração de várias autoridades da cidade, inclusive da maçonaria, dizendo:

"Declaramos, ainda, que, durante a campanha política do último pleito e durante a votação e apuração das últimas eleições, não ocorreu qualquer tipo de fato que possa comprometer a validade das eleições ou mesmo que possa dar ensejo a impugnação de mandato eletivo, visto que todos os candidatos a qualquer tipo de cargo eletivo de ambos os partidos que concorreram às eleições fizeram uma campanha bonita, limpa, honesta e dentro dos ditames da lei."

Não houve abuso, então, do poder econômico, como ele bem

expressou. Essas transações são celebradas entre candidatos e dirigentes políticos locais, sem testemunhas e sem comprovações formais, tornando-se, geralmente, muito difícil surtir efeito qualquer investigação.

Os efeitos da trama são revelados com a abertura das urnas; aí é que se observa realmente o abuso do poder econômico, com votações compactas de determinado candidato. Às vezes, o candidato "A" não é daquela região, mas aparentemente teve maior votação do que o líder político local. Sabemos perfeitamente que coibir isso é uma tarefa a ser cumprida a longo prazo, demandando progressiva dilatação dos recursos às camadas populacionais rurais.

Dentro de tal contexto, os instrumentos legais foram sendo gradualmente implantados para bloquear o uso do poder econômico no processo das eleições. Temos, na fase do alistamento, a gratuidade do registro civil e a expedição da certidão correspondente exclusivamente para fins eleitorais; diz o art. 2º da Lei nº 6.018, de 2 de janeiro de 1974:

"Os Cartórios de Registro Civil farão, ainda, gratuitamente, o Registro de Nascimento, visando ao fornecimento de certidões aos alistandos, desde que provem carência de recursos aos delegados do partido, para fins eleitorais."

Na fase de propaganda, a gratuidade do registro civil e a expedição da certidão correspondente, são regulamentadas pelo art. 250 do Código Eleitoral. Entretanto, diz o art. 12 da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974:

"A propaganda eleitoral no rádio e na televisão circunscrever-se-á única e exclusivamente ao horário gratuito disciplinado pela Justiça Eleitoral, com expressa proibição de qualquer propaganda paga."

E acrescenta seu parágrafo único:

"Será permitida apenas a divulgação paga pela imprensa escrita do currículum vitae do candidato e do número de seu registro da Justiça Eleitoral, bem como do partido a que pertence."

Isso esbabelece a lei, só que os candidatos, antes mesmo de serem escolhidos nas convenções partidárias, já fazem um trabalho preparatório, colocando cartazes, pichando muros, e não são coibidos, porque aí é que está o grande problema: falta à Justiça Eleitoral, inclusive às prefeituras municipais, recursos necessários para impedir a ação danosa dos candidatos antes da sua escolha pelas convenções.

Falando nisso, já na capital goiana esse trabalho está sendo feito com a Prefeitura de Goiânia, o TRE e a Procuradoria Regional Eleitoral. Várias reuniões foram feitas em Goiânia, recentemente, para estudar esse problema. Em época alguma, quaisquer que fossem os pleitos, majoritários, proporcionais ou ambos, a propaganda eleitoral fora reprimida pelos órgãos competentes da Justiça Eleitoral. Enquanto isso, as ruas, as avenidas e os logradouros públicos parecem mais um corpo estranho, poluídos por uma infinidade de papéis - cartazes de candidatos,

sem obediência aos postulados capitulados no Código Eleitoral e nas instruções emanadas do TSE. Aí, fica, mais uma vez, a prefeitura no papel de mera espectadora das infrações eleitorais; sem iniciativa, completamente inútil, inclusive, para uma possível arrecadação com os partidos políticos que integram a campanha eleitoral, a fim de proceder a limpeza. Até nisso falta criatividade nas administrações.

Na fase de votação, temos a adoção de cédula oficial impressa e distribuída pela Justiça Eleitoral. Como diz o art. 104 do Código:

"As cédulas oficiais serão confeccionadas e distribuídas exclusivamente pela Justiça Eleitoral, devendo ser impressas em papel branco, opaco e pouco absorvente, em tinta preta com tipos uniformes de letra."

O fornecimento de transporte e alimentação nas áreas rurais é de exclusiva responsabilidade da Justiça Eleitoral. Diz a Lei nº 6.091, em seu art. 1º:

"Os veículos e embarcações, devidamente abastecidos e tripulados, pertencentes à União, Estados, Territórios e Municípios e suas respectivas autarquias e sociedades de economia mista, excluídos os de uso militar, ficarão à disposição da Justiça Eleitoral, para o transporte gratuito de eleitores em zonas rurais em dias de eleição."

E o art. 14 prescreve:

"A Justiça Eleitoral instalará, a 30 dias do pleito, na sede de cada município, comissão especial de transporte e alimentação, composta de pessoas indicadas pelos Diretórios Regionais dos partidos políticos, com a finalidade de colaborar com a execução desta Lei."

E, neste ponto, finaliza o art. 9º:

"É facultado aos partidos políticos exercer fiscalização dos locais onde houver transporte e fornecimento de refeições aos eleitores."

Ora, esse trabalho sempre foi feito pelo partido político. Por quê? Aí ocorre exatamente o que vimos observando desde o início do nosso raciocínio: porque a Justiça Eleitoral não tem recursos financeiros para enfrentar esses problemas, principalmente no interior brasileiro, nas mais distantes cidades do interior do País. É difícil: a alimentação é feita pelo partido político, tanto na zona rural como na urbana; o transporte, a mesma coisa. Então, a Justiça Eleitoral só terá condições realmente de combater esse câncer, esse mal, com recursos próprios, iniciando pelo quadro próprio de funcionários. Diz o art. 2º da Lei nº 6.999, de 7 de julho de 1982:

"As requisições para os cartórios eleitorais deverão recair em servidor lotado na área de jurisdição do respectivo Juiz Eleitoral, salvo em casos especiais, a critério do TSE."

Então, não tem condições.

Em se tratando do uso indevido do poder econômico, ou des-

vio ou abuso do poder de autoridade em benefício de candidato ou partido político, para salvaguardar basicamente o resultado eleitoral, pode a representação ser formulada não apenas pelo eleitor individualmente, mas também pelo partido político. Incumbe, logicamente, conforme o caso, ao Corregedor-Geral ou Regional realizar diretamente as investigações ou determinar que se façam. Daí, restaura-se o procedimento inquisitorial, não tanto para repressão ao crime, mas sobretudo para a defesa da lisura das eleições. Mas os trabalhos de investigação não precisam ser cumpridos diretamente pela Corregedoria; podem - se transferir, sem prejuízo de sua supervisão, a Juizes de inferior instância ou a autoridades policiais. O que realmente importa é dotar a Justiça Eleitoral de indispensável plasticidade funcional, não a deixando em posição caudatária, a depender sempre de investigações feitas por outros órgãos matéria de sua responsabilidade.

Quanto à amplitude de poder de investigação, não há disparidade, tendo ambos - a Comissão Parlamentar de Inquérito e a Corregedoria Eleitoral - ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados, de acordo com o art. 1º da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952 - Lei das Comissões Parlamentares de Inquérito -, que dá ampla liberdade à Justiça Eleitoral nas investigações dos problemas relacionados com o abuso do poder econômico. Aplicável, sem diversificação, o seguinte enunciado do art. 2º da norma citada:

"No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que resultarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença."

Não adianta, entretanto, muita metodologia no processo eleitoral, se a Justiça não estiver bem aparelhada, pois a verdadeira garantia contra o abuso do poder econômico virá quando tivermos uma legislação rigorosa, que obrigue os candidatos a tornarem públicas doações recebidas, bem como os gastos realizados. Sem essas exposições, acompanha das de eficiente fiscalização da Justiça Eleitoral, pouco se poderá cobrir a interferência do poder econômico no processo normal das eleições.

Nelson Hungria, brilhantemente, ao tratar da matéria, afirmou que no Brasil a parte penal das leis eleitorais não tem passado de espantinho que afugenta sequer o mais tímido dos mortais. Notadamente, a corrupção, a fraude e a pressão de superioridade hierárquica ou econômica continuam com pleno êxito, desnortando ou deturpando a manifestação da vontade popular ou o curso normal das eleições. Nesse sentido, estabelece o art. 93, § 2º da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos - o seguinte:

"Nenhum candidato a cargo eletivo, sob pena de cassação do respectivo registro, poderá efetuar individualmente despesas de caráter eleitoral, inclusive com alistamento, arregimentação, propaganda e demais atividades definidas pe

la Justiça Eleitoral, devendo processar todos os gastos através dos partidos políticos ou comitês."

Isso a lei também estabelece. A Constituição Federal, no seu art. 14, § 9º, diz:

"Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou abuso do exercício da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta",

para que os votos consignados nas urnas não traduzam influência do poder econômico na vontade popular. Eis que, fraudado o processo normal das eleições, o mandato eletivo poderá ser impugnado, como bem define o § 10 do art. 14 da Constituição, ante a Justiça Eleitoral, no prazo de 15 dias, contados da diplomação, instruída a ação com provas do abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Assim é que os sindicatos, entidades estudantis, sociedades e associações em geral, podem e devem se manifestar livremente, em todos os momentos em que a sua opinião pública for auscultada, para a solução dos problemas nacionais ou grupais. Mas, dentro do pensamento político, todas as manifestações devem ser conduzidas aos partidos políticos, sem pre de representação nacional. Estes, com futuro desejado de segurança e estrutura, terão condições de captar as aspirações e traduzi-las em objetivos nacionais. Isto significa que a ninguém é lícito, como brasileiro, abster-se de participação política, cada qual dentro do seu campo de atividade, em constante processo de acultramento, interessando-se pelos problemas de sua pátria e suas soluções, pois por ela somos todos responsáveis.

A ciência política ensina que, ainda em passado recente, os partidos políticos foram vistos como prejudiciais à democracia, ameaçadores das liberdades individuais. O mestre Rousseau, em seu "Contrato Social", salientara:

"Para obter-se expressão da verdadeira vontade geral é necessário que não haja sociedades parciais dentro do Estado, e que cada cidadão pense por conta própria."

Partia do pressuposto primeiro de que os partidos se desvia-
rão dos interesses gerais para os particulares. Não atuavam em defesa do Estado, eis que enfraqueceriam a administração pública, instigando animosidade e desconfiança, como fomentadores de agitações e insurreições pelo incitamento de paixões e controvérsias.

É por isso que os partidos devem ser fortes, autênticos, dinâmicos e coerentes. Só combateremos, também, o abuso do poder econômico com a cultura de nossos líderes. Entendemos por cultura política o acervo de tradições e conhecimentos necessários que constitui a herança social de um povo: o saber sobre o seu passado histórico, suas lutas, seu presente e promessas de futuro, hábitos, doutrinas jurídico-sociais, humanismo; enfim, todo o cabedal intelectual que informa os governantes. Agiganta-se, nesse contexto, o papel da universidade, incrementadora do acervo cultural da humanidade e, em especial, do país. Forjadora de seus condutores, na visão universal do país, com responsabilidade em

suas soluções. Constitui a juventude universitária grande celeiro das futuras lideranças sociais, sem vícios do passado recente, sem máculas da insegurança de ontem, sem casuísmo e com liberdade. Daí a necessidade de desenvolver suas aptidões, com autenticidade e responsabilidade.

Interessantes, interessantes mesmo, foram as palavras de um general em época do Estado indireto. Dizia ele:

"Estamos construindo uma grande nação que possui condições de ser líder do mundo de amanhã. A missão é dessa geração."

Até o ano 2.000, ou teremos erigido essa grande nação com que sonhamos, ou então teremos perdido a corrida para chegarmos lá. Para que alcancemos a meta que desejamos precisaremos de uma liderança jovem, consciente e entusiasta. Nas universidades, principalmente, é que teremos que buscar líderes para virem a ser os chefes dos mútuos empreendimentos de uma nação em plena era tecnocrônica. E esses chefes, para dirigirem as várias atividades desse País, no hoje e no amanhã radioso do progresso, precisarão estar imbuídos daqueles atributos essenciais ao líder democrático brasileiro: conhecimento, aptidão, exemplo, responsabilidade e ação.

O abuso do poder econômico gera improbidade; mais do que isso: um calo das lideranças democráticas. É por isso que, juntos, Justiça Eleitoral, procuradores eleitorais, advogados, partidos políticos e o povo em geral, deveremos, sem quaisquer preconceitos, combatê-lo.

Muito obrigado.

PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA

Conferência proferida pelo Dr. HEITOR ASSIS REMONTI, DD Juiz Eleitoral de Porto Alegre, em 23.05.1990.

Exmo.Sr. Des. Oscar Gomes Nunes,
 DD. Presidente desta Mesa de Trabalhos,
 Exmo.Sr. Senador Paulo Bisol,
 demais integrantes da Mesa,
 Srs. Palestrantes,
 Srs. Magistrados, Srs. membros do MP,
 Advogados e representantes de partidos,
 Sr. Presidente do TRE, Des. Gilberto Niederauer Corrêa:

Nós não vamos proferir, e nem fomos convidados para isso, uma palestra aos senhores. Fomos convidados apenas para trazer ao debate a contribuição que nos foi possível em face da experiência que adquirimos a respeito das normas de propaganda eleitoral durante os períodos em que, por designação do TRE, nos coube essa tarefa de fiscalizar o cumprimento da lei sobre propaganda eleitoral. Até porque, neste momento, fazer uma palestra não nos permitiríamos, pois os senhores e todos nós, depois de ouvirmos as brilhantes manifestações dos conferencistas e, especialmente, o brilho invulgar de sempre do Sen. Bisol, não estaríamos mais dispostos a escutar longas conversas ou divagações sobre um tema já abordado.

A nós convém salientar a resistência ao cumprimento da legislação de propaganda eleitoral que é manifestada a cada eleição pelos partidos políticos, quer porque não têm o controle sobre os seus candidatos e, especialmente, porque não conseguem controlar os militantes partidários. E, em especial, ainda, a resistência que é oferecida pela imprensa, porque os homens que têm os instrumentos de comunicação social na mão entendem que não estão sujeitos a qualquer subordinação, a qualquer lei. Parece-lhes que podem tudo e quando um juiz fiscalizador da propaganda se arvora no direito de mandar instaurar um inquérito policial contra os homens da imprensa, realmente sofre as consequências, os ataques pessoais, que a nós não atingem. Mas, diante destas resistências, nós, para darmos execução a essa fiscalização, ao cumprimento da legislação de propaganda eleitoral, tivemos que, antes de mais nada, nos transformar em defensores da lei, tal é a carga de ataques que a mesma recebe por todos os componentes do quadro político-partidário e dos órgãos de comunicação social.

Para tanto, fomos buscar na legislação, os princípios informativos que levaram o legislador a dispor daquela ou de outra forma. No entanto, nos atemos às normas, às regras, para podermos melhor nos apresentar perante o quadro político-partidário como defensores e aplicadores de uma lei por todos criticada. Crítica que, em alguns aspectos, realmente é merecida. De certo modo, em tese, a lei é facilmente defensável, porque

Os princípios que a informam são todos perfeitamente defensáveis. No entanto, na prática, se precisa fazer o papel de "advogado do diabo" para poder sustentar a sua aplicação.

Dizemos que ficou fácil fazer a defesa da lei porque fomos encontrar entre os princípios informativos da norma legal ou da legislação: a moralização do processo eleitoral, mediante um conjunto de regras de combate ao abuso do poder econômico como as que estabelecem que todos os recursos de campanha sejam administrados pelos partidos, coisa que não existe na prática, e que a distribuição há de ser feita de forma igualitária entre os candidatos da agremiação pelo comitê para tal fim constituído. Sabemos perfeitamente, e todos sabem, que a distribuição de verbas entre os candidatos não é feita de forma igualitária e nem é distribuída pelo comitê de propaganda constituído pelos partidos. Mas podemos mencionar que é este o princípio da lei. Ainda podemos referir aqueles princípios que proibem os candidatos de, individualmente, efetuarem despesas de caráter eleitoral, sob pena de cassação dos respectivos registros. E esta é a regra em termos de gastos de propaganda.

Então, não é a lei que nesse aspecto merece reparos. Não vamos nos reportar a artigos de lei que tínhamos aqui para ler porque já foi lido pelos que me antecederam. Apenas colocaremos que a lei, em seu princípio, é boa nesse aspecto. O que ocorre é o não cumprimento da lei, geralmente como regra, por todos os partidos e candidatos.

Ainda como princípio, fora esse aspecto de combate ao abuso do poder econômico, a lei de propaganda traz, também regras de combate ao abuso do poder político e ao abuso de autoridade na propaganda eleitoral. Não esquece essa legislação sobre propaganda eleitoral a potencialidade da influência do poder público no processo eleitoral e por isso veda aos órgãos da administração direta e indireta a realização de qualquer propaganda que se possa caracterizar como de natureza eleitoral, como também proíbe o uso de bens e serviços públicos em benefício de partidos ou coligações. Também tivemos que enfrentar a realidade de que o poder público, através de manifestações, de divulgações, e nós tivemos representações nesse sentido, comete, realiza divulgações, que, no fundo, têm conteúdo de propaganda eleitoral. Informa, ainda, a lei, o princípio de igualdade de oportunidades conferida aos partidos e candidatos no que se refere à distribuição igualitária dos espaços de propaganda eleitoral. Temos regras que regem a distribuição do espaço físico para a colocação de cartazes em igualdade de condições entre candidatos e partidos políticos, mas todos sabem também que essa propaganda através de "outdoor" é uma propaganda cara e que só é feita por candidatos ricos, de partidos ricos. Mas nem por isso a lei merece ser atacada; a lei merece ser defendida. É certo que quando trata da distribuição dos espaços de rádio e televisão os partidos pequenos sofrem discriminação. Aqui se procura corrigir um erro que não é da lei de propaganda eleitoral e sim da organização dos partidos, que permitem a proliferação de legenda, até de aluguel, mas não lhes abre espaço nos horários de propaganda eleitoral.

Princípios há que estão na lei de propaganda eleitoral, de respeito à pessoa humana, onde se estabelece as regras proibitivas das práticas ofensivas à honra de candidatos e mesmo de não candidatos, no horário de propaganda, e confere aos ofendidos o direito de resposta

o direito de representação. E aqui não nos cabe mais sequer alongar qualquer assunto, dada a veemência com que o Senador Bisol colocou este tema. Mas está na lei; o que falta é aplicá-la. Então a lei, também nesse aspecto, pode perfeitamente receber a defesa de um juiz encarregado de fiscalizar a propaganda.

Manifesta, ainda, a legislação sobre propaganda, a sua preocupação com o meio ambiente, a cultura e a história da Nação, quando proíbe a adoção de meios de propaganda que possam prejudicar o funcionamento de casas de cultura ou que importe em violação de monumentos públicos e que acarretem qualquer tipo de poluição, mesmo visual. Então é um outro princípio perfeitamente defensável que rege a legislação de propaganda eleitoral. Informa a legislação, também, o respeito à propriedade privada, na medida em que só admite o uso de bens particulares para fins de propaganda eleitoral com autorização de quem de direito. Trata a lei, também, de respeito à paz pública, quando não permite uso, na propaganda, de meios que possam causar desordem, insuflar conflitos, enganar pessoas de boa-fé.

Por fim, trata a lei, como princípio informativo, da liberdade de sufrágio, na medida em que são proibidas quaisquer práticas de propaganda, especialmente na data da eleição, que possam influenciar de forma coercitiva na vontade do eleitor, como a chamada propaganda de boca-de-urna.

Portanto, a lei, em seus aspectos substanciais, conquanto possa não ser perfeita, é uma lei defensável, não só por representar a manifestação da vontade nacional, como também em face dos princípios que a informam. Suas maiores deficiências são de ordem instrumental, pois confere praticamente com exclusividade o poder de polícia à Justiça Eleitoral. É sabido que a Justiça Eleitoral não dispõe de meios e nem de pessoal sequer para se pôr em funcionamento, dependendo sempre da boa ou da má vontade dos governantes, o que inviabiliza uma efetiva fiscalização do processo eleitoral em toda a sua abrangência, especialmente no que se refere à fiscalização da propaganda e controle de abuso do poder econômico. Ademais, nós juizes, por força da própria estrutura e da distribuição de tarefas de cada poder, e até por formação, temos presente que não nos é dado agir de ofício, o que nos tira preparo e disposição para a execução de tarefas administrativas, especialmente as de natureza policial como se acontecer com a fiscalização de propaganda eleitoral. Penso que seria de bom alvitre repensar a questão da instrumentalização do combate ao abuso do poder econômico e da fiscalização da propaganda eleitoral, reservando-se a Justiça Eleitoral para o cumprimento das suas funções precípuas e que lhe são próprias.

Eram essas as considerações que queríamos fazer, apenas, para depois, então, no debate, suscitar as questões práticas com que a experiência nos defrontou durante os anos em que fiscalizamos a propaganda eleitoral em Porto Alegre.

DEBATES

ABUSO DO PODER ECONÔMICO E PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA

MODERADOR: DESEMBARGADOR OSCAR GOMES NUNES

Vou atender à solicitação do Dr. Antônio Carlos Mendes e conceder-lhe a palavra por 10 minutos para uma breve manifestação.

DR. ANTONIO CARLOS MENDES:

Senhor Desembargador Oscar Gomes Nunes,
ilustres Membros desta Mesa,
Senhoras e Senhores, Colegas, Advogados:

Ouvi com muita atenção e com bastante reflexão todas as posições colocadas com relação à propaganda eleitoral e que a rigor se reduzem, e não podemos reduzi-las a um princípio constitucional, segundo o qual todo o poder emana do povo. É deste princípio que decorre toda a estrutura jurídico eleitoral do sistema brasileiro. E, dentro desta concepção, a lei e a Constituição entregam à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral grandes responsabilidades. Essas responsabilidades, nós podemos dividir em dois grandes campos que são: um poder de fiscalização decorrente de um princípio implícito na Constituição e expresso no Código Eleitoral que se chamou poder de polícia da Justiça Eleitoral, nas questões atinentes ao processo eleitoral; e outro, que é propriamente o contencioso eleitoral nas chamadas questões relativas à jurisdição da Justiça Eleitoral. É nesta perspectiva, que eu poderia afirmar que propaganda eleitoral, como tudo que se diz em direito numa sociedade organizada, não é ilimitada, isto é, falar em liberdade de imprensa, falar em liberdade de expressão, é falar, do ponto de vista do direito, segundo um dado objetivo que é a lei, que é a lei constitucional, que é a lei infra-constitucional. Nisto está o quê? Está a grandeza de um Estado juridicamente organizado. Está a necessidade de se estruturar desta maneira para se atingir fins estabelecidos pela própria ordem constituída. Neste ponto a Constituição Brasileira é extremamente eficaz, extremamente bem elaborada - minudente como é - há restrições nesse sentido. E é aí que as coisas se põem: propaganda eleitoral, processo eleitoral, é, em princípio, segundo o texto constitucional, da responsabilidade direta dos partidos políticos. Os partidos políticos é que, no Direito Brasileiro, estabelecem, têm toda a responsabilidade política pela condução das campanhas e da propaganda eleitoral. É evidente que há uma responsabilidade legal: a Constituição estabelece limitações de conteúdo da propaganda eleitoral e também limitações temporais. Tudo isso sob responsabilidade da Justiça e do Ministério Público.

Eu sei que essas questões postas dessa maneira e trazidas, por exemplo, a partir de fatos e dados, enfim, a partir de casuísmos, leva a uma generalização inadequada e, até mesmo, a equívocos tão grandes quanto aqueles que se quer combater. Posso afirmar o seguinte: O Mi-

nistério Público tem, na sua história recente, uma atitude muito eficaz, imparcial, na condução de todo o processo, tanto na provocação da Justiça Eleitoral para que utilize os seus poderes de polícia, de fiscalização, quanto na persecutio criminis propriamente dita, onde a titularidade da ação penal é exercida.

Disse que a legislação brasileira é um ordenamento sábio, porque elaborado por pessoas eleitas livremente pelo povo e que o foram com este objetivo. A Constituição Brasileira foi elaborada nesta perspectiva. E, de fato, o Código Eleitoral entrega ao Ministério Público a titularidade da ação penal, ação pública incondicionada, isto é, independente de representação. Entrega, portanto, a este magistrado chamado membro do Ministério Público, porque este membro do Ministério Público tem um estatuto próprio, semelhante ao estatuto da magistratura. Ele tem, quando do exercício da ação penal, grandes responsabilidades e, evidentemente, porque assim dispõe o ordenamento jurídico, uma margem de apreciação. Esta margem de apreciação, que não é uma ilimitação mas algo regulado pelo Direito porque está abalizado por aspectos de fato e também pela ordem jurídica, nós poderemos identificar como uma livre apreciação, uma descrição adequada daquele fato para, se convencido da existência do delito, exercitar a ação penal pública e levar todos quantos violaram a ordem jurídica a serem punidos por aquele crime, desde que se trate de crimes.

Penso que nesta linha de raciocínio, o Ministério Público não se tem havido, por exemplo, com omissões. Há, evidentemente, essa margem de discricção. Às vezes, e é natural que isto aconteça porque nós somos humanos, há erros, evidente. Não é porque alguém está investido numa função pública que está acima dos padrões. Há erros; eles são involuntários. Não há intenção de favorecer este ou prejudicar aquele. Por quê? Porque há imparcialidade na condução dos seus atos, no exercício da sua função. O Ministério Público está abalizado por esses critérios.

Eu diria mais o seguinte: referindo especificamente o tema suscitado pelo ilustre Senador José Paulo Bisol, naquele episódio que, efetivamente, no calor do debate político foi levado a consequências ate mesmo de, talvez, atropelar a ordem jurídica, incidindo num fato típico talvez, num fato típico que levaria à configuração de crimes contra a honra. Enfim, parece-me, data venia, peço licença nessa apreciação, que é minha, que naquela hipótese crime inoocorreu. Porque imputar a alguém, seja ao ilustre Senador ou a quem quer que seja, algo ilícito, isto é, o fato de buscar um empréstimo, que é uma atividade lícita, numa entidade governamental ou numa sociedade de economia mista como é o Banco do Brasil - empresta para senadores, empresta para deputados, procuradores, quando têm crédito para isso - enfim, basta que tenham crédito, que paguem as suas funções. Nesta perspectiva, parece-me que crime inexistiu. Se eventualmente existiu algum ilícito não foi jurídico, foi moral. Parece-me que realmente ninguém tem o direito de suscitar uma questão desta ordem para agravar alguém, diante de uma perspectiva político-eleitoral, isto é, para pretender ascender a um cargo público por meio da eleição. Parece-me que isso é extremamente reprovável. Acho que, sob o ponto de vista moral eu, realmente, não toleraria. Agora, sob o ponto de vista penal penso que crime não houve. E para caracterizar bem esta po-

sição do Ministério Público Eleitoral eu quero dizer que a instituição age, sim, sem provocação, embora possa haver uma representação.

Trago outro exemplo - evidente que todo casuísmo leva, às vezes, a uma margem grande de apreciação e de erro - mas eu acho que serve para elucidar alguns aspectos. Invoco um acontecimento que surgiu em São Paulo, onde houve uma denúncia. Essa denúncia foi levada à imprensa e na imprensa se buscava esclarecer fatos criminosos; imputava-se crime de corrupção a agentes municipais, vinculando esta conduta ao Partido dos Trabalhadores e, neste momento, estas investigações eram conduzidas pela Polícia do Estado de São Paulo, que não tem, a meu juízo, atribuições de Polícia Judiciária da Justiça Eleitoral. O Ministério Público interveio neste processo, buscando provocar a Justiça Eleitoral para que avocasse aquele inquérito, porque os danos causados por aquela divulgação indevidamente eram tamanhos que poderiam influenciar, sim, o processo eleitoral que se desenrolava naquele momento decisivo da história política deste País. Então, eu acho que cumprir o dever decorre do próprio estatuto do Ministério Público, da Magistratura, do Parlamentar enfim; e nós não esperamos gratidão, esperamos apenas uma divulgação correta, adequada; evidentemente que isto é o que nós gostaríamos que acontecesse.

Eram essas as colocações que achei que deveria fazer, a pedido dos colegas. Acho que é um esclarecimento necessário e o esclarecimento foi prestado. Muito obrigado.

MODERADOR: DESEMBARGADOR OSCAR GOMES NUNES:

O Exmo. Sr. Dr. Geraldo Brindeiro solicitou a palavra e eu tenho a honra de concedê-la.

DR. GERALDO BRINDEIRO - Subprocurador da República:

Exmo. Senhor Desembargador Oscar Gomes Nunes, Presidente desta Mesa,

Demais componentes da Mesa,

Exmos. Senhores Desembargadores, membros dos Tribunais Regionais Eleitorais, Srs. Procuradores Regionais e Membros do Ministério Público Eleitoral,

Senhores Juízes Eleitorais,

Senhores Professores de Direito,

Senhores Advogados,

minhas Senhoras, meus Senhores:

Gostaria de fazer algumas reflexões, em primeiro lugar, sobre a questão que é objeto deste debate, que é a liberdade de imprensa e a propaganda eleitoral, focalizando um aspec

to relacionado com o abuso de poder econômico que foi objeto de uma brilhante conferência hoje de manhã proferida pelo Dr. Rui Ribeiro Franca, que é Vice-Procurador-Geral Eleitoral, como também de outros participantes. Eu gostaria de fazer algumas considerações, em primeiro lugar, sobre a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral nessa matéria, eu que tenho tido a honra de atuar junto a esse Tribunal juntamente com o Dr. Rui Ribeiro Franca e o próprio Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, representando o Ministério Público Eleitoral.

Em matéria de abuso do poder econômico, o Tribunal Superior Eleitoral tem sido, nessa matéria, muito prudente. O Tribunal tem entendido - para caracterizar abuso do poder econômico, com a consequência da cassação, por exemplo, de um registro de candidato ou então até a perda do mandato e agora, possivelmente, com a criação da ação de impugnação do mandato eletivo, a perda do mandato - como caracterizando abuso do poder econômico, fundamentalmente, os casos de mercancia de votos, ou seja, da compra clara de votos. Nesse sentido, com bastante prudência e resistência em verificar uma caracterização de abuso de poder econômico, quando se trata de propaganda eleitoral. Mas essa é outra vertente de abuso do poder econômico, conforme foi dito aqui inúmeras vezes.

A propaganda eleitoral, como todos nós sabemos, é limitada pela legislação eleitoral; então, por exemplo, sabe-se que em matéria de rádio e televisão a propaganda eleitoral só é feita na forma permitida em lei, que é a gratuita, assegurada a todos os partidos políticos. A propaganda eleitoral pode ser feita através de cartazes, de outras formas de comunicação, mas é necessário que o partido preste contas à Justiça Eleitoral dos gastos que foram feitos na campanha política e, no entanto, não há, como bem observou aqui o Dr. Rui Ribeiro Franca na sua exposição, trazendo, inclusive, sugestões, uma norma expressa que limite a quantidade de gastos nessa área - o que seria realmente uma necessidade, para aperfeiçoar, para se verificar a possibilidade de apurar a ocorrência de um caso de abuso de poder econômico; além daquele limite máximo, não seria mais uso do poder econômico, mas um abuso do poder econômico. Então se fixaria um parâmetro para evitar a utilização de recursos financeiros além de um determinado limite. Se não há esse limite, o que pode haver, como foi dito aqui inúmeras vezes, é que não tenha havido a prestação de contas ou que os partidos tenham recebido através de empresas e de outros órgãos vantagens indiretas, vantagens financeiras, sendo que isso é vedado pela legislação eleitoral.

Agora, quanto à questão mais delicada do abuso do poder econômico em relação à propaganda indireta, esse é um tema muito mais difícil de lidar, de se permitir que a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral possam agir para combater esse tipo de abuso - porque as emissoras de rádio e televisão podem, de uma maneira indireta, por exemplo, divulgando as idéias de um determinado candidato ou criando a imagem de um determinado candidato, vir a favorecê-lo na campanha política e fora dos programas dos partidos políticos, inclusive através de divulgação de notícias políticas que são resguardadas pela lei, permitidas por lei: noticiários políticos, debates. Agora, se um determinado canal de televisão ou uma determinada rede de rádio, etc., desejar favorecer um determinado candidato pode fazê-lo, e essa a dificuldade: fixar um parâmetro, um equilíbrio, um limite entre a liberdade de imprensa e a propa-

ganda eleitoral. Eu creio que é possível distinguir uma coisa da outra. Creio que a liberdade de imprensa, aliás, foi aqui enfatizada sua importância, citando-se até o Direito americano, do qual destaca a primeira emenda da Constituição, como uma das coisas mais importantes que existe em matéria de liberdades fundamentais, creio que é possível, mas é difícil estabelecer um limite entre o que vem a ser propaganda eleitoral e a divulgação de programas políticos, etc., que não venham a se constituir propriamente em propaganda eleitoral.

De maneira que eu queria acrescentar apenas mais o seguinte: Ouvi com muita atenção, sobre esse último ponto, as considerações do Senador José Paulo Bisol, principalmente relacionadas com a propaganda através da televisão e do rádio e ele, que mostrou como é difícil conciliar a liberdade de imprensa com a propaganda eleitoral legítima, quer dizer, estabelecer um limite para evitar que haja a utilização de uma maneira ilegal e ilegítima, através dos meios de comunicação de massa do seu poder - e creio que realmente é necessário que se faça um trabalho, inclusive legislativo, nesse sentido, para procurar delimitar isso e tentar evitar ao máximo que determinados canais de televisão ou de rádio venham a utilizar esse poder, essa força que têm em relação à manipulação da vontade eleitoral. O que importa aqui, e o próprio Código e a legislação eleitoral estabelecem isso, é que haja da parte do eleitorado uma legítima manifestação de vontade no sentido de eleger tal ou qual candidato.

Um outro fator que muito contribui para que os meios de comunicação neste País manipulem a vontade da população é o fato de que existe uma quantidade grande da população brasileira sem educação formal e isso agrava ainda mais o problema. Não significa que as pessoas que têm uma formação até de nível superior não se possam deixar influenciar pelo divulgado através dos meios de comunicação de massa, mas o problema se agrava mais ainda levando-se em consideração que existe uma quantidade muito grande de analfabetos e pessoas com formação intelectual de nível primário.

Tive muito interesse em ouvir as palavras do Senador José Paulo Bisol sobre esse tema que é altamente relevante. Para que uma democracia se consolide, é necessário, evidentemente, que a manifestação da vontade da população se dê, não através de fatores emocionais, mas através da convicção de que aqueles candidatos são os melhores para ocupar aqueles cargos públicos. Seria, numa palavra: persuasão. Agora, a ideia de persuasão só pode existir no ambiente intelectual mais elevado, onde as pessoas considerem os programas dos partidos políticos, considerem as ideias, os projetos que os políticos apresentam ao eleitorado. E esse eleitorado, então, poderá, através da escolha, em primeiro lugar, de um partido político, porque sem eles é praticamente - hoje os constitucionalistas reconhecem isso - impossível existir uma democracia política, sem a participação dos partidos políticos.

Ouvi com muita atenção as palavras do Senador José Paulo Bisol sobre esse tema relacionado mais diretamente com a influência que as redes de rádio e televisão têm na formação da opinião pública, na formação da vontade do eleitorado, podendo trazer, como consequência disso, uma ilegitimidade porque a vontade, bem como ele disse, ela pode basear-se em algo não necessariamente real, mas apenas em imagens transmitidas

pela televisão ou idéias que não teriam vinculação com a realidade. De uma maneira que creio ser necessário que se procure, nesse ponto, de um lado enfatizar, principalmente no momento em que nos encontramos, na história deste País, a necessidade de se preservar ao máximo a liberdade de imprensa. Por que? Nós estamos em uma época em que houve, recentemente, praticamente a ultimação de um processo de abertura democrática, com a realização das eleições presidenciais no ano passado. Daqui para a frente haverá eleições em todos os níveis. Espera-se que isso ocorra em nível estadual, federal e municipal, na área do legislativo, na área do executivo - e daí até a oportunidade da realização deste Seminário, como já foi dito aqui inúmeras vezes, com a necessidade de se atualizar o Código Eleitoral, que foi elaborado em 1965 quando nem sempre havia eleições regulares e que a experiência desse Código tem demonstrado mais recentemente, e demonstrou nas oportunidades que não foram muitas durante esses 25 anos, que há uma necessidade de sua reformulação em vários pontos; como também a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, uma lei de 1971, substituindo outras, que foi elaborada praticamente para um sistema de bipartidarismo no País. Além disso, ainda há as inovações da Constituição de 1988, que trouxe uma série de alterações em relação aos princípios da organização partidária, das inelegibilidades e muitos outros pontos.

Finalmente, queria dizer que é necessário, então, não só fazer reflexões como essas, que estão sendo feitas aqui nesse Seminário, nessa parte relacionada especificamente agora com a liberdade de imprensa e propaganda eleitoral, mas estabelecer mecanismos legais e meios para se evitar que haja não só abuso de poder econômico nessa área, impedir que venham a manipular a vontade do eleitor, para fazer com que a democracia se torne realmente autêntica, se torne um processo político em que haja a participação efetiva do eleitorado, de uma maneira consciente; e se isso não é possível de imediato, dadas as dificuldades relacionadas com a educação do País, que pelo menos não haja manipulações grosseiras da vontade da população. Portanto, é necessário que projetos e idéias sejam apresentados como, por exemplo, em relação ao abuso do poder econômico, as idéias foram apresentadas aqui pelo Dr. Rui Ribeiro Franca, Vice-Procurador-Geral Eleitoral, em matéria de evitar abuso de poder econômico, inclusive de forma indireta.

No Direito Comparado pode-se observar, como ele citou aqui, no Canadá e em outros países, nos Estados Unidos da América, experiências que podem ser úteis para o nosso País, no sentido de aperfeiçoar o sistema de controle da legalidade da propaganda eleitoral, para se evitar abuso de poder econômico e excessos e interferências dos meios de comunicação de massa na vontade do eleitorado.

Gostaria apenas de acrescentar mais o seguinte, sobre as palavras do Senador José Paulo Bisol que, na verdade, demonstrou na sua exposição, dentre outras coisas, ser um excelente comunicador também. Ele chamou-me a atenção, e é primeira vez que tenho oportunidade de ouvi-lo num auditório, perante uma audiência, falar, e observei a sua extrema capacidade de transmitir com clareza as suas idéias e de levar a audiência a uma atenção absoluta pela sua veemência e pelas suas palavras que despertam uma forte reflexão - se me permite usar esta expressão, reflexão emocional - sobre determinados temas, aliás, palavras dele próprio. E ti

ve muita curiosidade, também interesse, em observar na citação que ele fez de algumas obras como, por exemplo, a que ele citou de uma autora, salvo engano, espanhola, intitulada "Mentiras, Versões e Verdades" e uma outra obra mais especificamente relacionada com a questão da propaganda indireta, intitulada em inglês "How to do things with words", ou seja, "Como fazer as Coisas com as Palavras". De forma que, se me permite o Senador, para evitar um acordo de crenças, que foi a expressão que ele próprio utilizou, eu gostaria de fazer minhas as palavras que o Dr. Antonio Carlos Mendes usou há pouco sobre o Ministério Público Eleitoral. Creio que o Ministério Público Eleitoral tem estado presente em todas as ocasiões em que a lei impõe que assim o faça. Eu creio que não seria oportuno deixar de enfatizar bem isso aqui, perante a audiência que poderia passar a acreditar, passar a ter essa crença, realizar aquele acordo de crenças a que se referiu o próprio Senador José Paulo Bisol que também, como disse há pouco, é um homem que tem uma facilidade de comunicação muito grande e poderia gerar, talvez, esse acordo de crença no sentido de que o Ministério Público Eleitoral tem sido omissos. Na verdade, o próprio Procurador Regional Eleitoral, Dr. Antonio Carlos Mendes enfatizou bem a posição do Ministério Público quanto à inexistência, na hipótese de crime. Por outro lado é preciso lembrar que o próprio Código Eleitoral estabelece que, quando se trata dessas matérias, quando há a possibilidade de ter ocorrido algum crime, os próprios partidos políticos ou qualquer cidadão, inclusive o próprio interessado, poderá fazer uma representação em relação àquele assunto; aliás, foram feitas várias representações junto a Corregedoria-Geral Eleitoral e ao Tribunal Superior Eleitoral sobre o assunto, pelo próprio Partido dos Trabalhadores, sendo que nesse caso nada foi feito.

De maneira que eram essas as palavras que eu queria dizer, ressaltando, mais uma vez, que seria necessário evitar que essa crença, da omissão do Ministério Público, prevalecesse aqui perante esta audiência.

Muito obrigado.

MODERADOR E PRESIDENTE DA MESA DE TRABALHOS, DESEMBARGADOR OSCAR GOMES NUNES:

O debate que vai se seguir compreende, é óbvio, os dois temas: o desenvolvido pela manhã, Abuso do Poder Econômico e o abordado agora à tarde, ou seja, Propaganda e Liberdade de Imprensa. Necessidade imperiosa de controle de tempo nos leva a fixar um limite máximo de dez minutos para cada intervenção. Gostaria de solicitar, também, aos participantes que se identifiquem no momento da intervenção porque este programa está sendo gravado e sem que haja essa identificação não será possível, depois, saber de qual pessoa partiu a intervenção.

DR. FÁVILA RIBEIRO, PROCURADOR DA REPÚBLICA E PROFESSOR UNIVERSITÁRIO - CEARÁ:

Senhor Presidente:

Dominaram a temática, agora à tarde, dois valores essenciais:

a liberdade e a igualdade. Mas tiveram tratamento, tanto a liberdade como a igualdade, eminentemente de um tipo de individualismo possessivo. Não foi colocado no devido destaque a nova configuração que ocupa a liberdade de imprensa na atualidade, quando os meios de comunicação são, em verdade, centrais de poder. E nós continuamos a decantar placidamente como se esses organismos tratassem da liberdade individual, como se fosse um indivíduo que se defendesse através dos meios de comunicação de massa. Na verdade, nós precisamos hoje exercitar as nossas defesas diante das agressões que possam ocorrer pelos meios de comunicação. Eles são os instrumentos que podem sofrer desvios pelo longo alcance que possuem e pergunta-se - para ser rápido nas colocações e na própria colocação de disciplina de trabalho feita pelo eminente Presidente - quero fazer o seguinte questionamento: se, em verdade, se tratam de elementos como o poder e não como liberdade individual, a legislação atual do Código Eleitoral que diz: "é proibida a propaganda de tal modo-arts. 246, 247 - ninguém poderá impedir a propaganda eleitoral nem utilizar, alterar ou perturbar os meios lícitos nela empregados." Ora, portanto, não perturbar ou não impedir decorre da licitude. Se acaso alguém, no decurso de uma propaganda, comete atos de violência verbal ou atentatórios à ordem política, à ordem econômica, à ordem social, quaisquer aspectos que se não compadeçam com a própria dignidade da pessoa, parece-nos, isto sim, que continua a persistir, pelo menos quero questionar esse problema, o direito à intervenção estatal.

A medida que teria desaparecido gera a medida instantânea, reservada à Justiça Eleitoral, de fazer cessar imediatamente o agravo. Caracterizado esse estado de ilicitude, a Justiça Eleitoral deveria assistir inerte e deixar que candidatos dissolvessem o seu conceito, se aquela oportunidade é por demais célere, irreversível, se todos os nosso direitos encontram hoje proteções liminares? Então, se a Justiça Eleitoral está equipada com esses instrumentos para uma efetivação, ela se alienaria a ponto de não dispor de instrumentos idôneos que ela própria pode deflagrar, independentemente de solicitação de partes, porque ela exerce o poder de polícia, ela tem a Corregedoria como instituição a ela arraigada funcionalmente para tomar providências de pronto; quer dizer, então, nesse caso, que sua estrutura de pouco adiantaria se a Justiça Eleitoral não pudesse exercitar essas medidas de ofício, porque é o único meio que temos para enfrentar poderes culturais, poderes sociais, poderes econômicos - o poder da riqueza, o poder da dominação pela cultura, o poder da dominação da opinião, instrumentando-a, atingindo dolosamente as mentes.

É claro que é preciso obstar, incontinenti, sem embargo das medidas legais de ressarcimento dos danos morais que por acaso ocorrerem. Agora, há a irreparabilidade do dano moral ao decurso de uma propaganda - são duas leis que dominam a propaganda política: a lei da orquestração e a da simplificação; procura-se colocar no candidato a que se patrocina todas as idéias essenciais no sentido de promover a sua imagem e, no adversário, a simplificação para desentronizar, de modo a mistificar negativamente aquela candidatura. Então, se o eleitorado tem que se pronunciar diante de um quadro eleitoral já determinado, teria que se deixar prosperar uma pronta reação da autoridade eleitoral, o contrário seria negar a evolução que a Justiça Eleitoral assentou,

que serviu de fundamento à sua legislação. Mas, alegar-se-ia, no caso, que a Constituição teria sofrido um recuo e deixado a lei anterior, na verdade, ultrapassada, a ponto de não mais permitir que agissem os órgãos da Justiça Eleitoral, de ofício ou mediante provocação, fosse do Ministério Público, dos prejudicados candidatos ou dos partidos políticos.

Ora o que diz a Constituição é que "nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação". Qual o limite da liberdade? "A liberdade - diz Hartmann - com a igualdade, são as duas metades da democracia." Só há um meio de conciliar a liberdade com a igualdade que é exatamente a responsabilidade, porque só esse é o componente jurídico, que serve para dimensionar as condutas responsáveis. Há um momento em que a liberdade se desvaira. Nós podemos admitir que a ordem política, estabelecendo a ordem jurídica, determina a coexistência entre a liberdade e a autoridade num contorno da ordem. Se a liberdade transborda desse limite da ordem jurídica, do campo da juridicidade, não é que ela cresça na direção de mais se ampliar dentro da ordem. Nos momentos eleitorais a liberdade se amplia e a autoridade se reduz. Mas nos momentos do estado de sítio é ao contrário: é a autoridade que se amplia e a liberdade que se retrai, sem romper os quadros da ordem. Quando há ruptura dos quadros da ordem, quer dizer, ou há paroxismo autoritário ou há paroxismo anárquico, porque a liberdade tornou-se lesiva ou à sociedade ou ao indivíduo, ou ao próprio processo de ordem constituída. De modo que a Constituição não pode negar os meios de preservação que existem para a salvaguarda das liberdades e dos direitos fundamentais do homem, para que ele possa concorrer em condições de igualdade, do começo ao fim do pleito eleitoral que se trava. Era essa a colocação que fazíamos.

DESEMBARGADOR OSCAR GOMES NUNES:

Passamos a pergunta encaminhada por Fernando Batista Bolzoni, candidato a deputado estadual pelo PL, nos seguintes termos:

"Abuso do Poder Econômico"- Pergunta: "Seguindo-se as leis eleitorais à risca, como podem os partidos e os candidatos obter os recursos para a campanha? Não podendo ter gastos pessoais, como operacionalizar as despesas do candidato?"

"Propaganda e Liberdade de Imprensa"- Pergunta: "Sendo o voto secreto, qual é a coerção exercida pela boca-de-urna, sendo público, no tório e documentado que o Presidente da República, os Governadores e a maioria dos Prefeitos eleitos usaram da boca-de-urna; a aplicação da lei não ocasionaria um sem número de cassações de mandatos? E por que essas não ocorrem?"

RESPOSTA DADA PELO DR. GERALDO BRINDEIRO, SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA:

Essa pergunta claramente diz respeito a um assunto que foi objeto de debate nesta manhã, sobre o qual nós acabamos de falar aqui,

que é a questão do abuso indireto do poder econômico. A pergunta, para que todos possam ouvi-la, será repetida em duas partes. "Seguindo-se as leis eleitorais à risca, como podem os partidos e os candidatos obter os recursos para a campanha?" Essa é a primeira parte da pergunta. Então sobre esse tema nós diríamos o seguinte: Não é vedado aos candidatos obter recursos para gastos na campanha eleitoral. O partido deverá constituir um comitê que poderá obter os recursos necessários para que a campanha seja realizada. O que não pode haver é a utilização de recursos ilegais. É necessário que o partido - é um princípio que está na própria Constituição de 1988 - preste contas depois à Justiça Eleitoral sobre os recursos de que dispõe para promover a campanha eleitoral. A prestação de contas é feita pelo partido e não pelo candidato. Mas a pergunta continua dizendo o seguinte: "Não podendo ter gastos pessoais, como operacionalizar as despesas dos candidatos?" Mais uma vez a resposta é a primeira parte da pergunta, ou seja, é evidente que há uma série de eleições: majoritárias, eleições na área do executivo para Presidente da República. Note-se que, de acordo com a legislação eleitoral em vigor - a despeito da sugestão que foi feita hoje pela manhã pelo Deputado Ney Lopes, de que deveria haver um controle sobre os gastos pessoais e o controle seria feito em relação a esses gastos - o que existe no momento é o fato de que os partidos políticos é que devem organizar um comitê partidário, se se tratar de coligação, um comitê interpartidário, para, através dele realizar as despesas com a campanha política. Agora, de acordo com a lei orgânica dos partidos políticos não é possível receber doações de empresas privadas, doações de empresas públicas, etc., o que, aliás, não é objeto da questão. Mas a pessoa que faz a pergunta sugere que absolutamente não haveria recursos para realizar a campanha política, o que não é totalmente correto. Há algumas limitações, mas é permitida a utilização de recursos através desses comitês partidários ou interpartidários.

DESEMBARGADOR OSCAR GOMES NUNES:

Há perguntas encaminhadas ao Senador José Paulo Bisol. Solicito a ele lê-las e respondê-las.

SENADOR JOSÉ PAULO BISOL:

Três perguntas estão relacionadas com o veto do Presidente Collor ao dispositivo que na nova Lei das Inelegibilidades colocaria também um tempo de desincompatibilização para os comunicadores. As perguntas estão dirigidas a mim, todos os gauchos sabem, porque eu me aposentei como magistrado e passei a funcionar como comunicador social, trabalhando em televisão, em rádio, onde fazia uma crônica diária e escrevendo em jornal. Então me sinto bem à vontade para responder. Uma diz assim:

"O veto presidencial à Lei das Inelegibilidades na parte que estabeleceu prazo para afastamento dos candidatos comunicadores de seus programas no rádio e televisão, especialmente naqueles de natureza política, não pode constituir um incentivo ao abuso de poder econômico pa-

trocinado pelas empresas em favor de seus empregados candidatos?"

A outra diz assim:

"Creio ser absolutamente impossível a isonomia na comunicação pela injusta, absurda e descarada proteção aos candidatos comunicadores. Alguns comunicadores, antes do veto do Presidente Collor, diziam 'falem por nós'. Agora, nós outros candidatos dizemos: 'e por nós quem falará?'" (Do meu amigo Jorge Goulart).

"Gostaria de ouvir do Senador Bisol opinião a respeito do veto presidencial ao dispositivo que deveria constar na Lei das Inelegibilidades e que impunha uma necessidade de desincompatibilização aos comunicadores sociais (art.19, inciso II, alínea "c", da Lei Complementar nº 64/90), considerando-se a circunstância de que o Senador já ocupou, em programa regular na grande mídia, a função de comunicador."

Bem, eu sou a favor da desincompatibilização. Eu acho que a condição de comunicador social em relação a uma campanha eleitoral é um privilégio e eu acho que a gente não tem que usar a palavra isonomia por aí e, na hora de aplicá-la, achar que a isonomia é para os outros. Brasileiro pensa sempre que a lei é para os outros. Não! A lei tem que ser para todos nós. Acho que é um privilégio. Agora eu quero dar uma espécie de explicação pessoal. Eu conheço o problema na carne porque quando fui candidato a deputado eu era comunicador social e continuei como comunicador social até, praticamente, a hora da eleição. E isso me ajudou muito. Acho até que me elegi em função da comunicação social. Mas não é possível que os senhores esqueçam que também outros comunicadores sociais foram candidatos e nem todos se elegeram. Não basta ser um comunicador social. É preciso alguma coisa a mais.

Em terceiro lugar, quero dizer que já tenho a experiênciado comunicador social que sai antes. Porque não havia a lei, mas a empresa para a qual eu trabalhava não estava interessada na minha eleição, embora sejam todos meus amigos, mas pensamos politicamente de forma diversa. Então eu fui retirado da comunicação social praticamente seis meses antes da eleição para senador. Prestem bem atenção no que eu estou dizendo. Não havia lei, mas para mim ela foi aplicada por antecipação. Quando eu fui candidato a senador, perdi o espaço na televisão, perdi o espaço na rádio, perdi o espaço no jornal. Então eu quero tranquilizar os comunicadores: se eles são competentes - e é um pouco presunçoso isso da minha parte - eles podem ficar até seis meses fora da comunicação social porque uma imagem bem elaborada não se desfaz nesse tempo e pode ser trabalhada e aprimorada no próprio processo normal da campanha eleitoral.

Então eu acho que é um privilégio dos comunicadores sociais e acho que a regra da desincompatibilização, entre aspas, é uma regra correta, isonômica, constitucional e justa. Esta é a resposta.

A outra pergunta é "como eliminar os construtos? O episódio referido por V.Exa. é um construto. A imprensa influiria mais do que os partidos, segundo sua colocação. Deverá ela restringir-se aos políticos com mensagens mais eficazes?"

Bem, eu quero fazer um esclarecimento. Alguns jornalistas me

fizeram perguntas no pressuposto de que eu falei mal - essa é a expressão comum - da Globo. Eu não falei mal da Globo. Se tivesse que falar, falaria. Eu fiz uma observação crítica da institucionalidade que permite que um meio de comunicação de massa, que é público, que pertence ao Estado, funcione como um agente político. Então, a crítica é dirigida - senão não adianta nada, fica conversa de compadre e comadre. Eu, se fosse dono da Globo e se a institucionalidade fosse esta que existe aí, usaria a Globo para que a esquerda política brasileira chegasse à vitória. Quero deixar bem claro isso. O que nós precisamos corrigir é a institucionalidade que permite isso, e aí a pergunta cabe.

Mas é a legislação que permite ou são os órgãos competentes que não funcionam, não realizam a fiscalização adequada? Essa é a questão. O meu problema é a institucionalidade e se o Presidente me permitir eu vou explicar, inclusive, porque eu estou tão doloridamente preocupado com isso. A pretexto de uma estabilização econômica nós estamos num processo de desintegração vertiginosa da pouca institucionalidade que havia mos alcançado em trinta anos. O que eu quero comunicar ao povo brasileiro é que pelo menos questione, se pergunte o que é mais difícil, o que é menos fácil: estabelecer uma institucionalidade desintegrada ou resta belecer uma economia desintegrada? Eu vou dar a minha opinião: É bem menos difícil recuperar uma economia em desordem do que uma institucionalidade em desordem. Em 1964, nós tivemos a nossa institucionalidade rasgada através de atos institucionais. Então, houve assim uma negação e uma desorganização da institucionalidade por surtos, momentos de nova institucionalidade; quer dizer, era uma discrepância, uma contradição. Não chegamos a perder totalmente a institucionalidade, mas agora nós estamos num processo de desintegração - eu advirto, disse no Senado, apontando para os Senadores, a seguinte frase: o senhor pode ser um Senador, mas não é um cidadão. Porque a sua cidadania é um resto. E cidadania ou é ou não é. Quer dizer, a sua cidadania existe tanto perante este legislativo aqui, que engoliu inconstitucionalidades as mais aberrantes e gritantes que eu jamais vi na minha vida de juiz, como perante o judiciário. O que é que está acontecendo? Você é cidadão enquanto, no conflito, não houver interesse do Executivo Nacional. Aí os juizes julgam tranquilos, aós legisladores legislam tranquilos. Na hora em que surge o interesse do Presidente deste País, as inconstitucionalidades mais malucas, e às vezes irrelevantes, estão sendo engolidas através, inclusive, de interpretações que vão buscar sentidos ocultos na legislação, que são ridículos, quando não criam sentidos absurdos, porque interpretar, vocês sabem, a gente interpreta para explicitar um texto, em Direito. Mas pode-se interpretar para desentranhar um sentido oculto, aí como ele é oculto, pode-se até inventar um pouquinho, e a gente pode interpretar também para adicionar sentidos. A última interpretação é a interpretação política, comprometida.

Eu fiz uma pequena observação relativamente ao Ministério Público Eleitoral e apanhei de diversos grandes juristas que estão aqui. Eu quero dizer que não estou tentando criar polêmica. Eu estou dizendo que as instituições brasileiras, inclusive o Ministério Público, estão tão mal. O Judiciário está mal. O Judiciário, na apreciação daquela medida provisória escandalosamente inconstitucional, tirou o corpo fora - só não vê quem não quer. O que significa isso? É que há uma genuflexão institucional. As instituições estão ajoelhadas. Isso é o que eu quis dizer.

O meu caso particular nem tem razão, nem ressentimentos eu guardo. Quis dar como exemplo e, sem discutir a censura que me foi feita, vou fazer duas afirmações para que nós nos questionemos. Primeiro, na Constituição, eu, e é por isso que estou autorizado a falar, lutei para que se reduzisse ao mínimo todos os poderes discricionários, onde quer que eles estivessem, porque quanto mais democrática é uma estrutura jurídica menos poderes discricionários tem. Então uma das discricionariedades mais incompreensíveis é a discricionalidade da apropriação da ação penal pelo Ministério Público. Sabe-se que a recorribilidade, na magistratura, é o que dá sacração e conforto, segurança ao Direito. O juiz julga a minha ação, eu recorro para outra instância; eu tenho duas, três, às vezes quatro alterações nativas e degraus. O Ministério Público diz "não é" e quero ver quem é que faz ser. Sabe o que é poder discricionário, juridicamente? É um poder exercido sem recorribilidade. Temos que acabar com isso.

No meu projeto de Constituição coloquei: - Se o promotor não denunciar, a vítima pode fazê-lo. E para terminar, Presidente, eu só quero dizer que no caso do Brizola o Ministério Público Eleitoral não denunciou e foi explicado aqui o porquê. Aí, eu entrei com uma ação, uma representação no Ministério Público de São Paulo, porque eu havia sido ofendido na condição de senador. O Ministério Público de São Paulo disse que não era competente. Então só restava a ação comum, privada. Aí entrei com a ação privada e o Juiz de São Paulo despachou dizendo que a competência era do Ministério Público Eleitoral. Esse é um fato. E eu, onde é que fico? E a agressão que me foi feita, quando é que vai ser julgada? Então, não estou falando do Ministério Público. Nós, no Brasil, estamos aprendendo a fazer política corporativistamente. Na falta de outro caminho, já é um caminho, pelo menos vamos formando a consciência política dessa maneira. Não estou falando do Ministério Público e sim da desagregação, da desintegração da institucionalidade do Brasil.

Voltando à questão do veto à Lei das Inelegibilidades, creio que o Presidente deveria se julgar impedido nesse veto porque ele é parte, ele é dono de empresas de comunicação; deveria deixar esse projeto para ser promulgado pelo Congresso Nacional. Esta é a minha opinião.

DESEMBARGADOR OSCAR GOMES NUNES:

Há duas perguntas que foram distribuídas ao Dr. Antonio Carlos Mendes, a quem eu invoco a gentileza da resposta.

DR. ANTONIO CARLOS MENDES, PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO:

São duas questões. Uma delas enviada pelo Dr. Joercino José da Silva Filho, DD. Vice-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Acre. Diz: "A propaganda em muro, em propriedade particular, é permitida ou pode ser impedida com base na higiene estética urbana?"

A legislação em vigor, que versa sobre a propaganda eleitoral, remete a uma lei anterior em que se permite que nos imóveis particulares, com autorização do proprietário, de quem detenha a posse ou a propriedade,

possa ser feita a propaganda eleitoral, a famosa pichação, isto é, pode-se pichar. Eu, particularmente, entendo que escrever o nome de candidatos e partidos nos muros e paredes é um problema, também, de estética urbana. Aliás, o Código Eleitoral, quando trata da matéria, ressalva esse aspecto. É permitida, diz o Código, a propaganda, desde que atendendo aos critérios atinentes às normas municipais que regulam a higiene e a estética urbana; mas este não é o entendimento dos Tribunais, e o entendimento, especialmente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo e do Tribunal Superior Eleitoral. Há quase que uma cláusula em branco, de que se trate de propriedade particular, seria permitida essa propaganda eleitoral, a meu ver indevida. Isso não quer dizer, todavia, que possa ser realizada. Como todas as decisões judiciais elas estão sujeitas a alterações. Acho que o melhor entendimento, a melhor interpretação, é aquela que leva à conclusão, mesmo no caso de propaganda em propriedade particular com uma autorização do detentor da posse ou da propriedade, que esta deve ser feita em obediência, em atenção às normas de estética urbana. Esta me parece a melhor interpretação. É uma interpretação não divorciada do Código Eleitoral; ela se completa com o Código Eleitoral.

A segunda questão diz respeito ao abuso do poder econômico e diz - é da Dra. Gilda Pereira de Carvalho, ilustre colega Procuradora Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco: "A teor do artigo 16 da Constituição Federal, a lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano depois de sua promulgação. A denominada Lei das Inelegibilidades e do Abuso Econômico, datada de 18 de maio de 1990, não seria uma das leis do art. 16 e, portanto, não teria vigência com relação às eleições de 3 de outubro?"

Bem, a Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988, da qual o ilustre Senador Paulo Bisol foi um dos mais proeminentes constituintes, traz esta inovação, além de trazer a ação penal privada subsidiária. Ela traz também esta inovação que estabelece um período mínimo de um ano para que entre em vigor todas as leis, as normas voltadas para a disciplina do processo eleitoral. É evidente que nós precisamos saber o que quer dizer a Constituição quando fala em processo eleitoral. Trata-se de um assunto relativo à interpretação. Não é importante que saibamos o que quis o constituinte, mas o que diz a Constituição. Este corte metodológico de interpretação, colocando de lado o subjetivismo que busca explicação histórica ou explicação na vontade do legislador ou na vontade do constituinte, parece-me que leva a uma finalidade mais ou menos autoritária, porque vai enrijecer ou não o procedimento de interpretação. Então, fazendo este corte metodológico, nós podemos chegar à conclusão de que o que vale é o texto, é o dado posto à interpretação do jurista, do intérprete, para buscar o significado deste dispositivo constitucional.

Processo eleitoral é todo aquele procedimento que se inicia com os atos preparatórios das eleições e que coincide, de certa maneira, com o calendário eleitoral vai até a diplomação, onde termina este processo. Não exaure as atribuições da Justiça Eleitoral, porém, termina o chamado processo eleitoral. Ora, tudo quanto interferir neste processo, diga respeito ao que for, seja quanto a escolha de candidatos a cargos e letivos, às eleições, ao sufrágio, ao voto, à votação, registro de candidatos, inelegibilidades, está sujeito a estas disposições constitucionais. Uma lei complementar versando matéria eleitoral é substancialmente

constitucional. Uma lei foi votada pelo Congresso Nacional, sancionada, promulgada e publicada pelo Chefe do Poder Executivo, que, nesta condição, age como chefe de Estado. Publicada, entra em vigor - deflui do texto, do penúltimo ou último dispositivo da lei complementar (entra em vigor na data de sua publicação). Aplica-se a lei ou aplica-se a Constituição? Não há nenhuma dúvida. Não podemos titubear quanto a isso e faço minhas as palavras do Senador Bisol. Nós levamos trinta anos para chegar a um momento de reconstitucionalização do País, que estamos vivendo. Ora, se a Constituição estabelece uma vacatio legis tem que ser respeitada, aplicando-se, pois, a Constituição.

PERGUNTA: Novamente o abuso do poder econômico estabelece o problema da grande tensão entre liberdade política de um lado e isonomia partidária de outro. Como fica isso?

RESPOSTA: DR. ANTONIO CARLOS MENDES

Ora, nós que entendemos que a Constituição, quando entrou em vigor, no dia 5 de outubro, construiu toda uma nova ordem jurídica, não só em nível constitucional, mas também em toda a legislação, todas as normas infraconstitucionais - inovou tudo isso, fundiu, recriou todo este material normativo - e ao recriar este material normativo recriou especialmente a Lei Complementar nº 5, estabelecendo, naquilo que for incompatível com a nova Constituição, um fenômeno de inconstitucionalidade; logo, os crimes ali listados, enquanto não houver trânsito em julgado não haverá inelegibilidade.

Aplica-se, ao meu juízo, a Lei Complementar nº 5. Bem, mas isto contraria a vontade do Congresso, que contraria a vontade do Presidente da República. Esta interpretação, se eventualmente as decisões da Justiça se encaminharem por aí, estaria contrariando todas essas vontades, interferindo naquilo que nós podemos chamar de separação dos poderes de função do Estado Brasileiro. A meu ver não, não contraria nada. Aplica-se a Constituição. Obedece-se à Constituição Federal. É o que está faltando. Não há razão teórica que leve à negação da aplicabilidade da Lei Complementar nº 5. Que não se impute a este diploma normativo o sentido de casuísmo tão invocado outrora; estamos diante de uma nova lei cuja eficácia está suspensa por disposição constitucional, onde o casuísmo também é a tônica. Então, não há razão teórica para isso, e não há razão de ordem prática, porque grande parte dos dispositivos da Lei Complementar nº 5 estão contidos na atual lei de inelegibilidade. Então, o exercício é meramente acadêmico, e um exercício acadêmico ineficaz, porque não é uma boa teoria, porque divorciada da prática na medida em que, negando-se vigência à Lei Complementar nº 5, isto é, tomando-se os instrumentos dados pela teoria da interpretação constitucional, teria havido uma decadência deste diploma normativo. Evidente que nós estaríamos diante de um vazio normativo. Não teríamos como estabelecer hipóteses de inelegibilidade, salvo aquelas previstas na Constituição Federal. E a Constituição Federal as prevê, mas também remete à Lei Complementar nº 5.

Ora, eu tenho ouvido que a Lei Complementar nº 5, a que se refere o § 9º do artigo 14 da Constituição Federal, como o dispositivo diz "lei disporá" impediria - eu utilizarei uma expressão tradicional - a recepção da Lei Complementar nº 5; entendo que recepção é uma outra coisa, mas não é o momento aqui de se resolver este assunto teórico também. Não teria havido, porque mostra para o futuro. Ora, há uma série de dispositivos constitucionais neste mesmo sentido. E, logo, normas de relevância extrema não poderiam ser aplicadas; duvido se poderíamos até mesmo aplicar o Código Penal em algumas hipóteses. Seguramente outras normas con-

tidas no Código Penal não serão aplicadas, porque contrariam a Constituição. Bem, mas então estaria revogada a Lei Complementar? Não, de forma alguma. O que existe é um fenômeno de incompatibilidade entre uma norma com maior força jurídica, que é a norma constitucional, e uma norma de menor força jurídica, que é a norma infraconstitucional. Então, dentro deste esquema de interpretação, poderemos chegar à conclusão que, ainda que inexistisse Lei Complementar, o texto constitucional autoriza a Justiça Eleitoral a dispor sobre hipóteses de inelegibilidade, retirando, extraindo de princípios e preceitos constitucionais, hipóteses que inibem o acesso a postulação de pessoas que não tem a mínima credencial, tanto do ponto de vista do seu estatuto jurídico, quanto sob o ponto da moral, porque hoje a constituição autoriza perquirir aspectos de moralidade pública, visando à eficácia de princípios e preceitos constitucionais. Mas não é necessário tal divagação teórica ou tal construção teórica; aplica-se a Lei Complementar nº 5.

E aqui quero fazer uma observação: tenha ou não o Presidente vetado o dispositivo que impedia o acesso de comunicadores ao rádio e à televisão, isto não tem sobre o ponto de vista da juridicidade nenhuma consequência. Por quê? É simples. Não se modifica, por um veto ou por um ato decorrente do exercício de governo, como vetar ou sancionar um diploma legal, um regime jurídico. O candidato está sujeito não a um dispositivo legal ou a um dispositivo regulamentar ou uma instrução do TSE; está sujeito a um regime jurídico; e o que quer dizer isto? Está sujeito a um plexo de normas jurídicas que estabelecem um estatuto jurídico para o candidato ou colocam sobre proteção da Justiça Eleitoral aqueles momentos cruciais do embate eleitoral e, mais do que isto, ao colocar-se sobre esse regime jurídico o candidato imprime consequências próprias a sua conduta, enquanto candidato - não como cidadão, porque, do cidadão, apenas como eleitor ocupa-se o Direito Eleitoral e a Constituição nessa matéria; enquanto cidadão tem o direito ao trabalho, mas enquanto candidato submete-se ao regime dos candidatos. Por esta razão, o veto do Presidente talvez tenha sido inspirado na inocuidade do dispositivo complementar, isto é, quer esteja ou não esteja contido dentro do texto da Lei Complementar a consequência sempre será a mesma. Não poderá o comunicador durante o período em que estiver em vigor o horário gratuito ter acesso ao rádio e à televisão, ainda que, a pretexto de trabalhar. Por quê? Se isto for permitido haverá um brutal desequilíbrio institucional, a igualdade de chances entre os partidos políticos vai para o espaço. Isto não poderá ser tolerado, sob pena de transformar o Congresso Nacional, as chefias do Poder Executivo, em cadeiras cativas de comunicadores. Penso que esta responsabilidade cabe à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, especialmente à Justiça Eleitoral; cabe a todos nós, ao MP, à Justiça Eleitoral, ao cidadão, aos Deputados, aos Senadores e a todos quantos têm responsabilidade política para com os destinos desse País. Entendo que isto leva a um problema seríssimo, e com isto o ilustre Senador José Paulo Bisol concordou em gênero, número e grau, porque também foi comunicador. Então, fala de cátedra desse assunto. Por essa razão, entendo que a proposta que a Justiça Eleitoral, atenta ao texto constitucional e à legislação que foi recriada por este texto, ou recebida, se se quiser, aplique e zele pela lisura e pela normalidade do processo eleitoral; por aí parece-me, também, que para a normalidade das eleições. É um problema institucional sim, está institucionalizado, mas

cumpra ao intérprete conferir maior eficácia ao texto constitucional quando se trata de coibir assuntos desta natureza, especialmente coibir o abuso do poder econômico que se dá, sim, por meio do rádio e da televisão. Se dá, sim, quando a própria Lei Orgânica dos Partidos Políticos impede que publicidade gratuita divulgue partidos e candidatos. Sumariando, penso que a vacatio legis está instaurada. Instaurada para esta Lei Complementar, não para a Lei Complementar nº 5. Enquanto não entrar em vigor este diploma legal, aplica-se a Lei Complementar nº 5. Em vigor este dispositivo, opera-se, portanto, concomitantemente, a revogação da Lei Complementar nº 5. Haverá um novo estatuto para as inelegibilidades. Não sei se respondi a questão, mas entendo que este é o caminho.

PERGUNTA: Feita pelo candidato a Deputado Estadual pelo Partido Liberal.

"Sendo o voto secreto, qual é a coerção exercida pela boca-de-urna, sendo público, notório e documentado que o Presidente da República, os Governadores e a maioria dos Prefeitos eleitos usaram da boca-de-urna? A aplicação da lei não ocasionaria um sem-número de cassações de mandatos? E por que estas não ocorreram?"

RESPOSTA: PROFESSOR JOSÉ DA CUNHA NOGUEIRA

Em primeiro lugar, não adiantam apenas alegações esparsas, isoladas, de uso ou abuso do poder econômico ou de boca-de-urna, isso não adianta. A própria jurisprudência dos nossos Tribunais explicita: "A corrupção eleitoral, forma de interferência do poder econômico nas eleições, comporta graduação. A ocorrência de fatos isolados, que nenhuma influência teriam sobre a vontade popular, não poderia servir para a anulação de votação e muito menos, cassação de diplomas. Simples alegações, notícias de fatos isolados e que, segundo indicam, nenhuma influência terão exercido sobre a vontade popular, ainda que se admita a veracidade dos mesmos e estejam documentados, não poderão servir de alicerce para a cassação dos diplomas".

Ocorre que a boca-de-urna é ilícita; todas as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, anualmente, repetem: "É proibida a boca de urna." Acontece que essa proibição também depende dos próprios partidos políticos. Os partidos políticos também devem fiscalizar. É proibido, mas se não for alegado, a própria Justiça Eleitoral, por si, vai provocar? Não. Ela tem que ser provocada para poder agir. Ela não vai apenas, simplesmente, observar se houve. Não. Ela tem que ser provocada pelo partido político.

Por que a boca de urna é proibida? Está nas garantias eleitorais, para não impedir, não embaraçar a liberdade do voto do eleitor. Ninguém pode embaraçar ou perturbar a sua liberdade, ele tem o direito de ir e vir, de votar normalmente, sem ser abordado. A boca-de-urna dá oportunidade ao oferecimento da propina, de trocar a cédula, de dar dinheiro e assim sucessivamente. Mas, para que isso seja coibido tem que ser alegado, caso contrário, não adianta dizer que o Presidente da República fez boca-de-urna, que o governador fez, que o Prefeito fez, que o Vereador, os cabos eleitorais, que são representantes dos candidatos, estão fazendo. Tem que ser devidamente comprovado, caso contrário, simples alegações não ca-

racterizam o abuso e não levam a nada.

INTERVENÇÃO DO PROFESSOR FÁVILA RIBEIRO:

A colega Elaine Karan coloca e questiona o princípio de que o povo tem poder superior nas democracias. Respondo:

Ele mostrou que o tinha, quando elegeu os membros da Constituinte, e mostra que o tem permanentemente através da atividade da representação ordinária, quando elege os seus representantes. Mas, afora esse procedimento de decantação representativa, há, agora, na atual Constituição duas modalidades: uma que se renova, que é a do plebiscito, aplicável apenas às mudanças que afetam ou a estrutura estatal ou o regime político, que no caso brasileiro é a forma de governo, porque monarquia é forma de governo. Sistema político é: presidencialismo ou parlamentarismo, e não careceria, porque o que é parlamentarismo e presidencialismo? Meras variantes nas relações entre os poderes. Regime político são as relações entre governantes e governados. Não havia necessidade da audiência do povo para que houvesse uma mudança institucional para maior ampliação dos poderes do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.

O Direito Eleitoral evoluiu, La Pradeli disse, no sentido, não de se cortar cabeças, mas de contar cabeças. Portanto, isso mostra o predomínio da vontade instrumentalizada, da forma institucionalizada. O poder do povo é superior, mas de modo difuso; ele é poder social; quando do institucionalizado, quando no exercício do voto, ele assume a condição de superioridade. Nesse momento, ao votar, ao depositar a cédula na urna, tem ele o poder de sufrágio. Nesse momento e apenas nesse momento, instantaneamente, ele exercita e tem manifestação de superioridade. À urna ele vai, também, no caso de referendo, mas quando se trata da iniciativa popular, não se trata de manifestação em que ele atinge a superioridade, porque ele se dirige ao Poder Legislativo meramente com o direito de petição e não mais que isso.

Há um aspecto que também gostaria de salientar em relação ao plano municipal em que as contas dos Prefeitos Municipais são colocadas ao dispor dos - aliás, a Constituição usou a expressão "contribuintes", - melhor teria feito se tivesse usado a expressão "cidadãos", porque não seriam somente os contribuintes que teriam interesse na aplicação regular dos dinheiros públicos. Essa correlação direta entre contribuinte e quem exerce o poder ficou com um nexo muito fechado, muito hermetico, muito enclausurado, que nos parece não seria recomendável, mas é só uma questão vocabular, de semântica que não tem maior importância.

Gostaria de aproveitar o ensejo de ter sido chamado à colação e dirigir-me, peço vênica, ao eminente Senador Bisol, porque são poucas as oportunidades em que um provinciano lá do Norte e Nordeste aqui chega e defronta-se com uma personalidade do seu relevante nível, exatamente para ponderar-lhe, Senador, para merecer a sua consideração; V. Exa. arguiu críticas à Justiça Eleitoral. Claro que muitas críticas se devem fazer, porque a democracia se tece com processos críticos, mas será que, então, essas críticas só são oponíveis ao Poder Judiciário e ao Ministério Público!? e o Poder Legislativo, que é o poder mais caro pa-

ra nós, porque é a expressão da nossa imagem mais verdadeira ? Por exemplo, Senador, na caso do artigo 49 da Constituição Federal é da incumbência de qualquer membro do Poder Legislativo, porque tem o poder de provocação, impulsionar o processo interno legislativo e zelar, (art. 50, XI) "pela preservação de sua competência legislativa em face de atribuições normativas dos outros poderes". Ora, sucede que o Congresso Nacional não estremeceu, porquanto espera que o Presidente da República aplique uma medida liminar e sem que ele tenha discutido ou chamado a si a discussão da aplicabilidade dessa medida, sem examinar a admissibilidade. O Congresso deveria fazer o juízo da admissibilidade precedentemente, para verificar se ela se inseria no contexto do processo legislativo pertinente quanto ao conteúdo, porque é uma medida provisória e só se converte em lei com a aprovação do Congresso Nacional, e está dito: "Em casos de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias", que correspondem às medidas cautelares, às medidas liminares nos processos judiciais, "com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado, extraordinariamente, para se reunir no prazo de 15 dias". Ora, o Congresso não deveria ficar em estado de hibernação, pensamos nós, quando o Presidente da República faz não só uma, mas várias medidas provisórias. O Congresso Nacional não velou, como lhe cumpria fazer, pela lisura, pela correção, pela vigilância da atividade legislativa que é sua, numa hora, digamos, em que a Justiça Eleitoral e o Ministério Público estão com competências que não se renovaram, mas o Poder Legislativo tem essas competências acrescidas, por ele reivindicadas e, estão no seu equipamento funcional ainda sem a devida mobilização. E a liderança que tem V.Exa.lá dentro, na verdade, deverá estar atenta a isso, por certo, e civicamente dará os impulsos cabíveis para que a Nação não assista, estarrecida, a essa pletoira de leis, ou melhor, de medidas provisórias que podem ou não se transformar em leis, mas quase sempre estão se transformando, talvez por capitulação do Congresso Nacional.

APARTE DA DRA. ELAINE KARAN:

Excelência, se me permite, vivenciei toda a experiência da organização do partido político e, depois, vivenciei a experiência da eleição que passou como delegada de partido, e aí verifiquei que todo aquele aparato que se prepara para que se efetive com lisura uma eleição, inclusive a colocação da Justiça Eleitoral, para que se organize um partido político, não resulta em grandes efeitos num momento em que se elege o parlamentar para que assuma o poder, em que se elege o legislador para que cumpra um mandato administrativo ou legislativo. Por quê? Porque, a partir dali, ele passa a ter uma liberdade desmesurada.

APARTE DO DR. FÁVILA RIBEIRO:

Permite? Confesso que foi falha minha de interpretação; não acudí a sua verdadeira intenção. Acosto-me agora, confesso, na verdade, não ter me apercebido e quero retificar e lhe dar as explicações concernentes.

DRA. ELAINE KARAN:

Permita-me, então, completar meu raciocínio. Nessa liberdade ampla de uso do mandato, eles cometem os mais variados procedimentos, alguns, inclusive, que não interessam ao povo, e que muitas vezes, eu, como cidadã, teria vontade de protestar. Então, parece-me que haverá centenas de brasileiros pensando que com o poder do voto exercem a democracia, mas, na realidade, é uma democracia exercida pela metade, quando eles não podem exigir dos mandatários uma satisfação pela sua ação perante o parlamento ou perante a administração pública. Dever-se-ia complementar toda essa ação eleitoral para que, posteriormente à eleição, continuem existindo medidas capazes de fazer com que o povo diretamente, lembrou o Senador Bisol, se o Ministério Público se mostra inoperante - que o povo ingresse em juízo. Então, para que o povo possa ter ao seu alcance medidas capazes de permitir que ele exerça a continue exercendo a democracia, exigindo dos seus mandatários uma contrapartida do exercício do poder. Obrigada.

PROFESSOR FÁVILA RIBEIRO:

Eu me penitencio pela minha pouca acuidade de não ter atingido a sua colocação, porque verifico que sua alocação é sobre o problema partidário exclusivamente.

Os partidos, na verdade, não são internamente democratizados; eles servem ao arsenal democrático, trabalham para a democracia e são internamente oligarcas; vivem conventicularmente, fazem encenações, celebrações em circuitos fechados para um persistente quadro oligárquico; e digo assim, sem decepcionar qualquer partido, são de domínios enclausura dos todos eles, porque não vi um só partido no Brasil, não estou fazendo provocação a ninguém, nem a qualquer partido, mas também exceção a nenhum deles, não vi nenhum partido que, lutando pelas "Diretas já", tivessem lutado pelas diretas dentro do partido, que dissesse que as escolhas partidárias devessem ser celebradas para provimento dos seus cargos direcionais, não pelas formas oligárquicas, mas que o próprio povo, os filiados, tivessem acesso para escolher seus dirigentes. Da mesma sorte, se anteciparia uma democracia interna, far-se-ia a convivência democrática, instaurar-se-ia uma instância de convivências democráticas em que o povo teria que discutir, no cotidiano, seus problemas, então teria uma janela aberta para suas discussões, e isso o partido será obrigatoriamente forçado a fazer, desde o momento em que comece a coletividade a cobrar a aplicação dos referendos, nos bairros, nas cidades, nas comunidades, pois se a Constituição falou em bairros, cidades, quis, portanto, dissociar o poder em aglomerados urbanos, dizendo que problema de saúde depende da audiência da comunidade, dizendo que determinados problemas educacionais dependem da comunidade e a forma de audiência da comunidade não é mais em praça pública, porque o "Landsmeine" nunca entrou no Brasil, entrou o referendo, que é o moderno substituto do "Landsmeine" da Suíça que vive apenas como reminiscência de um arsenal, uma peça de museu e não mais do que isso.

De modo que basta que se façam aplicáveis os referendos, por que o plebiscito a isso não servirá; aí o povo, ao invés de levar para

os partidos apenas problemas para a ascensão de pessoas, começará a fazer dos partidos cenário para a discussão das idéias que são colocadas sob referendo. Digamos, uma usina atômica, abertura de ruas, problemas de meio ambiente, tudo isso pode comportar, e a Justiça Eleitoral já oferece, condignamente, organização compatível a atender, já e agora, essas exigências, tão logo possa ser convocada a aplicar. A Justiça Eleitoral se organiza por seções, eleitores de bairros pertencem a seções, pois quem se alista está permanentemente vinculado a uma seção. De modo que será nesse momento, acredito, que os partidos serão forçados a criarem um processo democrático interno, e nós ficaremos repetindo que não temos uma melhoria de vida política, porque não temos povo; não temos povo por que não temos partido, e o ciclo vicioso é cumulativo.

INTERVENÇÃO DO SENADOR JOSÉ PAULO BISOL:

Apenas duas palavras diante da colocação que fez o eminente jurista Fávila Ribeiro no sentido de que eu teria feito a crítica da Justiça Eleitoral e omitido a crítica do Legislativo. Ocorre que a gente não pode dizer tudo. Só quero informar ao nobre jurista que a minha luta dentro do Congresso, após as eleições presidenciais, e toda ela nuclearizada em torno deste assunto. Fico muito triste de repetir a declaração que vou fazer agora, porque já a fiz em dois meios de comunicação de massa, aqui, em entrevistas. Nobre jurista, dos poderes agônicos do país, o Legislativo está praticamente morto, e este fenômeno é muito grave. Não temos, a não ser escrito na Constituição, um processo legislativo. O Congresso não legisla, quem legisla é o Presidente da República, e o Congresso homologa as medidas provisórias do Presidente da República; é isso que está acontecendo.

O processo legislativo da Constituição foi substituído pelo processo legislativo das medidas provisórias produzido por um Projeto de Resolução transformado em lei; perdemos o coração da constitucionalidade. Não há legislador no Congresso, concretamente falando. O grande legislador é Fernando Collor de Mello, e esta denúncia tenho feito em diversos pronunciamentos no Congresso, e vou aproveitar esta oportunidade inclusive, para ver se meu assessor tem cópia de algum pronunciamento, meu, para entregar ao grande jurista Fávila Ribeiro. De repente, um Presidente com legitimação constitucional, com legitimação causal, porque o Brasil estava à beira da hiperinflação, legitimação causal para um plano forte e legitimação modal, porque tinha as medidas provisórias para realizar o plano, de repente, ele passou por cima da constitucionalidade; ele, politicamente, força o Congresso a legislar somente homologatoriamente. O Congresso está morto, isso é, para uma pessoa que foi durante 30 anos Juiz, trágico. E nós estamos lá, os mais atentos e mais conscientes, lutando para que o Projeto de Regulamentação da Medida Provisória seja votado. E será que o povo sabe por que não é votado? A Regulamentação da medida provisória não é votada, porque o Presidente da República não dá quórum; não se consegue este acordo, porque o Presidente da República não quer abdicar da medida provisória, já que relevância e urgência são dois conceitos nos quais cabem todas as coisas. Então, vejam, espero que o novo Congresso consiga isso.

PROFESSOR FÁVILA RIBEIRO:

V. Exa. me permitiria? Não tome V.Exa. como impertinência.

O Supremo Tribunal Federal, em defesa de suas prerrogativas constitucionais, defendeu a intocabilidade de seu poder de elaborar seu regimento, dizendo que as leis não poderiam subtrair daquelas matérias que fossem pertinentes ao campo regimental, pois se a Constituição as reservara para cuidar dos "domestic affairs" era preciso, portanto, que o próprio Supremo não abdicasse e defendesse as suas prerrogativas. Parecia-nos, então, que o disciplinamento dessa matéria sob a regência das medidas provisórias competiria ao próprio Congresso, em sua atividade regimental. V. Exa. não considera essa hipótese?

SENADOR JOSÉ PAULO BISOL:

Sim, considero essa hipótese, só que o Supremo tem um número de membros pequeno e é possível a discussão. Agora, quanto ao Congresso, penso que até precisa ser reduzido o número de Deputados e Senadores, e inclusive, é preciso revisar o conceito de quórum. Creio que quórum deve ser relacionado com a representatividade e não com o número das pessoas. Ontem à noite havia uma reunião do Congresso e havia uma medida provisória que casualmente a maioria dos presentes votaram contra. Qual foi o resultado? O Governo pediu a verificação de quórum, e não havia quórum, porque eles não votaram. Nós precisamos fazer uma revisão profunda no sistema. A Constituição não fez isso corretamente. Precisamos pensar nesse assunto, porque assim como está, lamento dizer, estou lá dentro, o Congresso dificilmente ressuscitará. Penso que o caminho para chegarmos a isso é o parlamentarismo; não há outro caminho. Enquanto houver Presidente com pequenos esquemas, criando o que chamo de jogo de fatalização, não vou ocupar vocês conceitualizando isso, ele domina completamente o Congresso. Não podemos ignorar é que a boa parte dos eleitos são políticos profissionais no pior sentido do conceito, porque aquele é o "modus vivendi" deles; no Sul um pouco menos do que no Nordeste e no Norte, mas também um pouco aqui. É um drama; aquelas pessoas não estão lá vivenciando a dramaticidade de um estado de direito, da criação, da formação de um estado de direito. Eles estão afeiçoados a um "modus vivendi" que é consuetudinário, há uma "consuetudo" nisso, eles nem se sentem mal, eles acham que é política, que política é isso. De repente você está discutindo uma constitucionalidade e não falta um Senador ou um Deputado que se levante e diga assim: "Essa é a questão jurídica, mas existe a questão política." Quer dizer, constitucionalidade, quando não houver interesse político. São absurdos assim que ocorrem lá dentro. O povo precisa ser informado disso.

Agora, quero acrescentar rapidamente um detalhe importante: O Brasil padece de um outro mal profundo, ele não tem uma ba crítica política na imprensa. A imprensa está muito interessada na denúncia das corrupções, das mordomias - isto é bom, está sendo bem feito. Mas a crítica profunda da política, tal como ela é realizada, não é feita, não temos. Temos, no máximo, no Brasil inteiro, uns cinco críticos que desenvolvem uma inteligência crítica no sentido da ciência política. Então, vejam, é uma pobreza e o resultado é que o povo não tem como colher a infor

mação. A mim, francamente, nenhuma felicidade me dá estar lá dentro. Lamentavelmente devo dizer isso - nenhuma felicidade me deu, só medeu tristeza, frustração e desencanto. Mas tenho esperança; para que isso aconteça, temos que fazer o povo sentir, isso é a formação da consciência política. Se nos ficarmos na superficialidade, com críticas do tipo "ninguém presta lá dentro" ... Não, tem gente heroica lá dentro. Há Deputados e Senadores que são extraordinários, mas o processo político, o jogo político tal como ele consuetudinariamente se consolidou, esse é um jogo que elimina, mas elimina mesmo, o Poder Legislativo. Então, nós estamos pródigos, já temos uma constituição razoável, mas a nossa institucionalidade, a nossa ordem, enquanto fato, não existe, não funciona.

INTERVENÇÃO DO DR. ANTONIO CARLOS MENDES:

Rapidamente, apenas para complementar a colocação da Dra. Karan, que é representante do Partido da Reconstrução Nacional. Pelo que entendi da pergunta, ela se referia à possibilidade da revogação do mandato político ou do mandato eletivo por meio da iniciativa popular.

Esse é um instituto que podemos encontrar no Direito Comparado e, especialmente, no Direito Norte-Americano, onde iniciativas populares podem levar à decretação da perda do mandato eletivo. Esse problema foi suscitado, quando da Assembleia Nacional Constituinte. Acompanhei o trabalho do Senador José Paulo Bisol e sei da sua garra para que este instituto fosse introduzido no Direito Constitucional Brasileiro; infelizmente não o foi. As hipóteses de decretação de perda de mandato político, do mandato eletivo são aquelas estritamente listadas no Texto Constitucional, ora de competência da Justiça Eleitoral, em hipóteses restritas e que amanhã serão objeto de um tema deste Seminário, e outras hipóteses em que a própria Casa Legislativa é que se encarrega de dotar de sanção determinadas condutas que vão contra o decoro parlamentar, por exemplo. Neste processo o povo foi efetivamente aliado. Agora, existe um grande momento para que o povo volte a manifestar a sua vontade, ao qual se referiu o ilustre Prof. Fávila Ribeiro na parte da manhã, que são as eleições. Nas eleições, o povo tem o instrumento adequado e eficaz para reduzir essa distância entre o formal e o real a que se referiu o ilustre Senador José Paulo Bisol.

INTERVENÇÃO DO DR. RUI RIBEIRO FRANCA, VICE-PROCURADOR GERAL REGIONAL:

Não irei aborrecê-los, porque estou, inclusive, cometendo uma imperdoável intrusão agora na parte da tarde, por não ter sido nem relator, nem comentarista de qualquer dos temas expostos na parte vespertina.

O Ministério Público Federal é uma instituição muito permeável à crítica social. Ele recebe a crítica social como um tipo específico de estímulo a sua atuação. Então, quando fizemos aqui rapidamente alguns reparos e algumas observações sobre a conduta do Ministério Público Eleitoral e sobre a dedicação e, às vezes, o denodo com que ele se põe a campo para suas atividades específicas, não estávamos aqui, evidente-

mente, a assumir nenhuma atitude corporativista. O Ministério Público, sem trocadilho, tem fortes anticorpos contra o corporativismo, e nós certamente não padecemos da moléstia infantil do parquialismo institucional. Falando rapidamente, realmente o MP é um subsistema dentro de um sistema maior. Isso diz tudo. O que acontece é que todos aqueles princípios axiológicos que governam a dinâmica do processo desencadeado pelo Ministério Público Federal e Eleitoral especificamente sofrem, é claro, as injunções de um contexto social em que a eficácia das normas é sempre posta em questão e muitas vezes, realmente, não pode sequer ser mencionada. Estamos aí, simplesmente, no domínio do extrajurídico, nós estamos atuando como uma das variáveis fundamentais de qualquer realidade social, que é a normatividade. Ora, essa variável, na sua execução, depende fundamentalmente de uma interação dialética - não gosto desse adjetivo, por que é meio pedante - com aquilo que se passa em torno. O Direito não é como as orquídeas, o Direito tem raízes. Isso é também uma coisa que gostaria de deixar aqui consignado.

Por outro lado, quanto à discricionariedade, o Ministério Público Federal, com as limitações da legislação vigente, exerce discricionariedade "pro populo", ou seja, nós fazemos com que a discricionariedade, que é posta em prática através do critério de cada um dos representantes do Ministério Público Federal, seja rigidamente informada por certos fundamentos axiológicos que constituem o subsolo mesmo da legislação e sem o qual essa legislação mesma seria incompreensível. É preciso que se deixe claro, nós não estamos aqui a fazer uma defesa do Ministério Público, até porque ele, como qualquer outra instituição é criticável - as pessoas se dividem em duas categorias: as que não são criticáveis e as que não são neuróticas. Entre nós, felizmente, somos criticáveis. Temos, portanto, essa inserção muito clara - o Ministério Público é criticável. Ele, portanto, não se erija quando recebe críticas.

É necessário que se entenda que somos um subsistema, que procura criar finalidades, teleologias dentro exatamente do sistema de valores que permeia uma sociedade democrática, pluralista, etc.. Daí nós deixarmos muito claro que não nos sentimos absolutamente atingidos pela maneira agressiva das críticas do Senador José Paulo Bisol. O que nós deixamos claro é que a nossa atuação nem sempre é divulgada dentro dos parâmetros necessários, porque muitas vezes o Ministério Público é a má consciência das instituições, muitas vezes certos jornais e certos meios de comunicação de massa muito conhecidos não têm interesse em divulgar as nossas atividades, porque isso corresponderia a dar força a um fiscal e ninguém quer ser fiscalizado.

Adotando-se uma interpretação finalística, ou seja, a interpretação que vai chegar ao subsolo axiológico de toda e qualquer legislação, sistema legislativo, não há direito fora de sistema; só no sistema algo adquire a sua significação peculiar. Então, a nossa ideia fundamental é de que o Ministério Público como instituição é criticável, mas não gostaríamos de carregar os pecados de terceiros; este também é um problema que gostaríamos de deixar enfatizado. O Ministério Público é um órgão que tem se caracterizado por ser uma trincheira de luta de todos os interesses públicos relevantes e faz isso em meio a uma carência franciscana de meios, faltando-lhe material, faltando-lhe pessoal habilitado, faltando-lhe, às vezes, compreensão, faltando, principalmente, a matéria

-prima do jurista, que é a legislação e sem essa ferramenta jurista não pode agir bem. Então nós, simplesmente, devolvemos para os órgãos que estão nesse processo de ressuscitamento exatamente essa atividade de nos darem as leis: deem-nos as leis e o Ministério Público saberá agir dentro da sua modéstia, da sua energia, dentro do seu vigor, como sempre soube agir; o Ministério Público tem, sem nenhum corporativismo, tanto o Federal, como o Estadual nos diversos Estados, ao qual se lhe atribui funções eleitorais, tido órgãos notavelmente operantes em função ou em comparação à escassez dos meios normativos disponíveis. Esses assuntos, portanto, devem ser enfatizados e esses temas não podem ser esquecidos, quando se cogita da atuação do Ministério Público.

O Ministério Público tem atuado de uma maneira que podemos chamar de satisfatória, mas satisfatória dentro deste contexto. A crítica continua, a crítica fundamental é indispensável, não abrimos mão dela; essa crítica é bem-vinda, mas queremos deixar claro que a nossa atuação depende fundamentalmente de um macrossistema que não cabe ao MP construir, ou seja, cabe a ele colaborar nessa construção com críticas, com o seu trabalho, com o seu exemplo; mas o macrossistema não é construído pelo Ministério Público Federal. Então, deixo aqui esta colaboração, como um dos organizadores deste conclave, organizador até um pouco secundário, já que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul é que tem todo o mérito dessa reunião.

Gostaria de agradecer a presença de todos os que aqui se encontram, do ilustre público que aqui está reunido neste momento, do eminente Senador Bisol que nos deu tantos momentos de interesse e reflexão, com suas palavras ponderáveis, a todos os integrantes da Mesa, ao ilustre Desembargador Presidente, aos demais colegas e nos colocamos sempre como uma instituição aberta ao povo, uma instituição que é realmente "pro povo". Essa, talvez, seja a nossa maior credencial.

INTERVENÇÃO DO DR. GERALDO BRINDEIRO, SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA:

Este I Seminário Brasileiro sobre Direito Eleitoral tem, como todos sabem, obviamente, como objeto central o reestudo da legislação eleitoral e partidária à luz da nova Constituição de 1988 e tendo em vista que o Código Eleitoral e a própria Lei Orgânica já estão ultrapassados dentro dos novos fatos que estão ocorrendo no País, em matéria eleitoral e dada a ocorrência da abertura política. Então, observa-se de imediato que há uma necessidade de ser feito este estudo, com o objetivo, em última análise, de resultar daí algumas sugestões sobre reformulação da legislação eleitoral e partidária, para que se realize exatamente essa adaptação.

De imediato, e acho que é oportuno fazer uma referência ao funcionamento da Justiça Eleitoral: do ano passado para cá, nas Eleições Presidenciais, Juizes Eleitorais de todo o País, Promotores Públicos, os Tribunais Regionais Eleitorais, Desembargadores, Juizes dos Tribunais Regionais Eleitorais, Procuradores Regionais Eleitorais, o próprio Tribu-

nal Superior Eleitoral, a Procuradoria Geral Eleitoral tiveram um papel reconhecido neste País como extremamente relevante para possibilitar até a últimação da abertura e a instalação, neste País, de uma democracia com base numa Justiça Eleitoral que permite que haja lisura, que tenha, na medida do possível, de acordo com a legislação existente, exercido um papel da maior relevância, como exerceu e tem exercido. Creio que, exatamente, deveríamos, ao contrário de opiniões diferentes, homenagear, isto sim, a Justiça Eleitoral e o próprio Ministério Público Eleitoral pelo trabalho que fizeram, nos anos passados e nesse ano das Eleições Presidenciais e, inclusive, o que está sendo feito aqui neste Seminário, o que demonstra a responsabilidade, não só do MP Eleitoral como da própria Justiça Eleitoral, na consolidação da democracia neste país.

Agora, é evidente que se há omissão, ela é do legislador, que não tem trazido, não tem realizado oportunamente e com a devida eficácia as alterações necessárias e imediatas que precisam ser feitas para que o processo se aperfeiçoe nos seus diversos aspectos - assuntos objeto deste Seminário. De maneira que não queria deixar passar esta oportunidade, principalmente quando foram feitas críticas não só ao Ministério Público como à Justiça Eleitoral de, pelo contrário, homenagear o MP Eleitoral e a Justiça Eleitoral pelo grande papel que tiveram e peço esse reconhecimento, neste momento, neste sentido, não no sentido de homenagear o próprio Ministério Público Eleitoral do qual faço parte, mas a todos os integrantes que estão aqui presentes, Procuradores Regionais Eleitorais, Procuradores da República, os Membros da Justiça Eleitoral, Juizes Eleitorais, Membros dos TREs, que num país como o nosso, com uma população de 140 milhões de habitantes, deu exemplo ao mundo, na verdade, de como se realiza uma eleição para Presidente da República, na medida e nas bases existentes no ordenamento jurídico. Há outros países que observamos pelo mundo afora em que simplesmente as eleições presidenciais foram realizadas num verdadeiro caos, coisa que não ocorreu neste País. A opinião pública deste País observou cuidadosamente o trabalho da Justiça Eleitoral, que mereceu todo o aplauso da população como também do MP Eleitoral. Era este o registro que gostaria de fazer e peço a todos uma salva de palmas pelo desempenho que a Justiça Eleitoral teve neste País e o próprio Ministério Público eleitoral.

DESEMBARGADOR OSCAR GOMES NUNES:

Quero, por fim, agradecer a honra que me foi concedida de presidir os trabalhos desta tarde, manifestar o meu encanto com os ensinamentos que ouvi de todos os palestrantes e devolver a Presidência ao eminente Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa para que S.Exa. encerre os trabalhos deste Seminário.

DESEMBARGADOR GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA:

Quero agradecer ao Desembargador Oscar pela sua contribuição, e sobretudo, agradecer a todos os participantes do dia de hoje pelo bri-

lho que trouxeram a este Seminário, que daqui para diante até dispensaria qualquer outro encontro. O Seminario está vitorioso graças à atuação do Dr. Rui Ribeiro Franca, Dr. Antonio Carlos Mendes, Dr. Ney Lopes, Dr. Carlos Antonio de Oliveira, Dr. José Paulo Bisol, Dr. José da Cunha Nogueira, Dr. Heitor Assis Remonti, Dr. Fávila Ribeiro e Dr. Geraldo Brindeiros.

Antes de declarar encerrada a sessão, devo convocá-los para amanhã, às 9 horas, quando abordaremos o tema "Partidos Políticos e Organização Partidária" que estará a cargo, além dos componentes da Mesa e dos assistentes, inicialmente, do Deputado Federal Nelson Jobim, do Ex-Governador Pedro Simon, do Professor Eduardo Machado Carrion, do Desembargador Ladislau Fernando Rönholt e do Juiz Eleitoral Ricardo Tjader. Muito obrigado. Está encerrada a sessão.



1º SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE DIREITO ELEITORAL

PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA. Da esquerda para a direita: Deputado Federal Nelson Jobim, Ex-Governador Pedro Simon, Des. Milton dos Santos Martins, Des. Gilberto Niederauer Corrêa, Professor Eduardo Machado Carrion, Dr. Ricardo Luiz da Costa Tjader, Des. Ladislau Fernando Rönheilt.

PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

Conferência proferida pelo Doutor EDUARDO MACHADO CARRION,
Professor e Advogado no Rio Grande do Sul, a 24.05.1990.

Excelentíssimo Senhor Desembargador Milton dos Santos Martins,
Excelentíssimo Senhor Desembargador Gilberto Niederauer Correa,
Excelentíssimo Senhor ex-Governador Pedro Simon,
Excelentíssimo Deputado Nelson Jobim,
Excelentíssimo Doutor Ricardo Luís da Costa Tjader,
Excelentíssimo Senhor Desembargador Ladislau Rohnelt,
Distinto público:

Inúmeros autores ressaltaram as origens aristocráticas da democracia liberal, que se explicitavam através do sufrágio restrito, sobretudo o sufrágio censitário da igualdade meramente formal, e da exclusão das maiorias do processo político. Entretanto, a luta social das classes trabalhadoras possibilita a constituição e a formação dos sindicatos e dos partidos populares, bem como a extensão do sufrágio até a conquista do sufrágio universal, no início deste século, dando um novo caráter, uma nova dinâmica, uma nova qualidade à prática da democracia liberal.

Os partidos políticos passam a transformar-se em instrumentos necessários para a mediação política entre a sociedade e o Estado a partir deste momento. No plano doutrinário, ultrapassa-se o individualismo da teoria democrática clássica e reconhece-se a existência de grupos sociais distintos, muitas vezes com interesses contraditórios, de tal forma que a prática da democracia liberal adquire uma dinâmica que não lograra anteriormente; os partidos transformando-se - volto a insistir - num instrumento fundamental na organização, na articulação do jogo político e na mediação política entre o Estado e a sociedade civil. Poderíamos caracterizar essa nova fase da prática democrática como uma democracia de partidos, isto é, o poder político passa, cada vez mais, a ser intermediado pelos partidos, consagrados como um instrumento imprescindível e legítimo à prática democrática.

É tal a importância dos partidos políticos neste momento, que inúmeros autores, ao classificarem os diversos regimes políticos, distinguem-nos a partir do sistema partidário. Em outros termos: o sistema partidário passa a ser o elemento essencial para a qualificação do regime político. Maurice Duverger distingue os regimes políticos entre regimes unitários - de partido único - e regimes pluralistas - de pluripartidarismo. Outro autor, Raimond Aron, distingue os regimes pluralistas constitucionais dos regimes de partido monopolístico (não significa exclusivamente o regime de partido único; podemos ter um regime formalmente pluripartidário, mas em que um único partido tem o monopólio do jogo

e do poder político). Um autor italiano, Giovanni Sartori, distingue os regimes políticos entre sistemas partidários competitivos e sistemas partidários não-competitivos, o regime de partido único sendo uma das hipóteses de um sistema não-competitivo, embora não a única hipótese.

Entretanto, observamos, nas últimas décadas, o surgimento de novas formas de participação política do cidadão, representadas não apenas pelos inúmeros partidos políticos, mas igualmente por grupos de pressão ou movimentos sociais, colocando em questão o monopólio da mediação política entre Estado e sociedade civil por parte dos partidos políticos e abrindo horizontes para o que, tradicionalmente, identificou-se como uma democracia participativa, um novo patamar democrático face à democracia meramente representativa. De qualquer forma, os partidos políticos, ainda na atualidade, têm um papel de primeira grandeza no jogo político e na mediação entre o Estado e a sociedade civil. Então, não é por nada que nós observamos, na organização constitucional das democracias liberais, pouco a pouco, um reconhecimento cada vez maior, jurídico-constitucional, dos partidos políticos. Constatando a importância destes para a prática democrática, as constituições dos países de democracia liberal têm consagrado não só a liberdade de organização partidária, mas o reconhecimento dos partidos políticos como instrumento essencial para a formação e a expressão da vontade popular, para a formação e a expressão da soberania popular.

Isso tem sido consagrado nos textos constitucionais. Relembro rapidamente aos Senhores alguns destes textos constitucionais: a Constituição Italiana de 47, no art. 49, prescreve: "todos os cidadãos possuem o direito de se associar livremente em partidos para concorrerem, segundo o método democrático, na determinação da política nacional"; a Constituição da República Federal da Alemanha de 49, em seu art. 21, inciso 1, indica que os partidos políticos concorrem para a formação da vontade política do povo, sua criação é livre, sua organização interior deve ser conforme os princípios democráticos; a Constituição Francesa de 58, semipresidencialista, prescreve que os partidos e agrupamentos políticos concorrem para a expressão do sufrágio, formando-se e exercendo sua atividade livremente, devendo respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia; da mesma forma, a Constituição Portuguesa de 76, com a redação da segunda revisão constitucional de 1982, em seu art. 10, prevê que os partidos políticos concorrem para a organização da vontade popular no respeito pelos princípios da independência nacional e da democracia política; finalmente, a Constituição Espanhola de 78, em seu art. 69, prevê: "os partidos políticos expressam o pluralismo político, concorrem para a formação e a manifestação da vontade popular" e são instrumento fundamental para a participação política". Isto tem sido reiterado pelas constituições de democracia liberal: a importância dos partidos políticos como instrumento para a formação, a concretização, a explicitação, o desdobramento da vontade popular.

Nossa primeira Constituição a referir-se, embora indiretamente, aos partidos políticos, foi a de 34, em seu art. 170, item 9º: "o funcionário que se valer de sua autoridade em favor de partido político ou exercer pressão partidária sobre seus subordinados será punido com a perda do cargo, quando provado o abuso, em processo judiciário."

A Constituição de 46, em seu art. 141, § 13, previa a vedação de organização, registro ou funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa de ação contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. Ao inserir este dispositivo no capítulo 2 dos direitos e das garantias individuais, é de se entender que a Constituição de 46 assegurava a liberdade partidária. A Constituição de 67 não apenas retirou o dispositivo do capítulo em questão, "dos direitos e garantias individuais", designando capítulo próprio para os partidos políticos, como também limitou e restringiu a atividade partidária, rompendo, assim, com a liberdade de organização partidária que tinha sido consagrada na Constituição de 46 e, em termos, na Constituição de 34. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, incorporaram, no essencial, as limitações e restrições do texto anterior de 67. Finalmente, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, voltou a afirmar a liberdade de organização partidária, ao declarar, na nova redação do art. 152 da Constituição Federal, que é livre a criação de partidos políticos: "Sua organização e funcionamento resguardarão a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana". Entretanto, o § 3º deste mesmo artigo, previa um regime de tutela estatal - noutros termos: "lei federal disporá sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento". Instalava-se, então, um regime de tutela estatal sobre os partidos políticos.

A nova Constituição representa uma inovação considerável: assegura a liberdade de organização partidária, evita um regime de tutela estatal sobre a organização partidária, além de inserir o capítulo 5, "dos partidos políticos", no título II, "Dos direitos e garantias fundamentais". Temos, pois, uma inovação considerável na nova Constituição Federal, consagrando a liberdade de organização partidária, considerando os partidos como um elemento dos direitos fundamentais e evitando qualquer tipo de tutela estatal sobre seu funcionamento e organização. Entretanto, fala-se na fragilidade dos partidos políticos nacionais - isso é um mote consagrado na nossa literatura jurídica e política.

Gostaria de relativizar um pouco este tipo de afirmação, fazendo o papel de advogado do diabo, e qualificar o que seria esta pretensão, ou real, fragilidade dos partidos políticos nacionais. Em primeiro lugar, parece-me que não devemos procurar os limites da democracia praticada nos partidos existentes, mas, também, os limites dos partidos existentes na democracia praticada. Inúmeros elementos talvez expliquem esta pretensão ou real fragilidade dos partidos políticos nacionais: primeiro, a herança autoritária e centralista do nosso Estado. Em quanto a tempestade revolucionária e democrática atinge o continente europeu, ao chegar à nossa metrópole transforma-se numa brisa amena. O estado absolutista, na península ibérica, reforça-se no momento das revoluções democráticas; e o nosso estado colonial vai ser, em grande parte, não digo uma cópia, mas sim uma inspiração nesse Estado absolutista, autoritário e centralizador da península ibérica. Então, esta tradição autoritária e centralizadora encontra suas raízes não só na nossa história colonial, mas na história da península ibérica. Se quiséssemos aprofundar, teríamos que examinar o processo da Revolução Comercial de 1383, em Portugal, para entender a sua diferença, a sua qualidade distinta com relação às revoluções industriais no resto da Europa e nos Es

tados Unidos da América do Norte; e o tipo de composição de poder político que resulta em processos sociais distintos: num, democratizando o Estado e, noutro processo, centralizando-o e tornando-o mais autoritário.

É esta a herança que recebemos: um Estado centralizador, autoritário e que compromete a prática democrática. Além disso: o tradicionalismo político na nossa vida política, seja no discurso da elite política, seja no comportamento da mesma, novamente comprometendo o aprofundamento democrático; a personalização acentuada da vida política e, aqui, o nosso próprio estilo de sistema presidencial, isto é, a nossa derivação presidencialista, um sistema presidencial com reforço do Executivo, acentua, da mesma forma, a personalização da vida política. Por outro lado, marca igualmente da nossa derivação presidencialista, do reforço do Executivo, o enfraquecimento do Legislativo.

Vocês talvez digam que, finalmente, a nova Constituição procura realçar o papel do Parlamento; é verdade. Entretanto, ao examinarmos um texto constitucional, um ordenamento constitucional, não podemos nos ater simplesmente à letra fria da lei, ao dispositivo constitucional. Sobretudo em sociedades como a nossa, vale, principalmente, a prática constitucional, a qual conforma hábitos, comportamentos, que, muitas vezes, fazem derivações em torno do dispositivo constitucional, adulterando seu espírito, sua intenção. Então, se a nova Constituição consagrau um novo papel para o Legislativo, observamos, no cotidiano da nossa prática constitucional, que ele nem sempre assume estas novas prerrogativas em face do Executivo; e, finalmente, em que pese uma inspiração parlamentarista ou semi-parlamentarista da nova Constituição o que seria já um tema de grandes debates, o que vemos é que a nossa prática constitucional é no sentido de reavivar e de fortalecer a herança da nossa derivação presidencialista.

Essa fragilidade inicial dos partidos políticos, condicionada, em grande parte, por esse contexto do sistema político, ou por esse contexto da prática constitucional, teve uma virtude, e isso nós observamos permanentemente na nossa história partidária: essa falta de autenticidade inicial dos partidos - formados de cima para baixo, de origem parlamentar, e não de origem social, na classificação clássica - tornou-os mais permeáveis ao processo político, de tal forma que, pouco a pouco, estes redefinem suas funções e seus papéis no próprio processo político.

Se pegarmos a organização partidária resultante do processo de redemocratização em 45, vemos partidos não só formados de cima para baixo mas de dentro para fora do Estado, o que é muito mais grave: o PSD formado a partir das interventorias do Estado Novo; e o PTB, a partir do Ministério do Trabalho. Entretanto, o processo político redefine as funções destes partidos, requalifica-os e torna-os, pouco a pouco, representativos, de tal forma que há um processo de amadurecimento do sistema partidário, e no início dos anos 60 temos dois grandes partidos: a Frente Parlamentar Nacionalista, cuja espinha dorsal é o PTB, e a Ação Democrática Parlamentar, cujo eixo central é a UDN. Esses são os dois grandes partidos, isto é, um processo inicial, de um sistema partidário frágil, cuja fragilidade torna-o mais vulnerável ao processo político, redefinindo os papéis dos diversos partidos, de tal forma que, no

final, temos um jogo político partidário mais ou menos real, com a formação desses dois grandes conglomerados partidários: a Frente Parlamentar Nacionalista e a Ação Democrática Parlamentar.

Da mesma forma com a formação do bipartidarismo, um bipartidarismo que não correspondia ao quadro social, imposto: MDB e ARENA. Mas, pouco a pouco, esses partidos reciclam as suas funções e papéis. O MDB passa a ser o desagudouro dos anseios de democratização da sociedade e passa a ter uma efetiva representatividade junto à sociedade civil; o sistema partidário recicla-se, redefine-se, qualifica-se. Novamente essa experiência de amadurecimento passa a ser frustrada, com a extinção dos dois partidos; contudo, possibilita-se a reorganização do sistema partidário com o pluripartidarismo.

O que observamos, recorrentemente, na nossa história política-partidária, é a fragilidade inicial do sistema partidário, fragilidade de esta que torna os partidos mais vulneráveis ao processo político: a redefinição de papéis e funções, o amadurecimento do sistema partidário e, quando nós estamos às vésperas de uma experiência de uma democracia de partidos, essa experiência é frustrada porque, ao Estado de Partidos, impõe-se o Estado Partidário. Hoje vivemos uma nova experiência, um sistema partidário redefinido, reorganizado, e um processo de amadurecimento. É verdade que neste caminho existem percalços: a marca do personalismo político, acentuado por eleições presidenciais, por eleições majoritárias; mas, de qualquer forma, um amadurecimento permanente do sistema partidário. Espera-se que essa experiência não seja malograda; temos que ter um pouco de esperança e de fé, e a história recente das últimas cinco décadas tem demonstrado que há esse processo de amadurecimento contínuo. Esperemos que finalmente uma efetiva Democracia de Partidos consiga se impor sobre o Estado Partidário.

Concluindo estas observações, um segundo elemento, além da pretensão ou real fragilidade dos partidos mencionados - que procurei relativizar um pouco, sem desconhecer os problemas que existem com a nossa organização partidária -, é o monopólio da mediação política, reivindicado pelos partidos políticos. Com relação aos partidos políticos, a nova Constituição, em que pesem os avanços significativos, ainda peca duplamente: por falta e por excesso. Ao contrário das Constituições indianas, nossa Constituição não consagra explicitamente, textualmente, diretamente, a função de formação e organização da vontade popular por parte dos partidos políticos - aqui ela peca por falta. Por outro lado, peca por excesso: assegura ou tende a assegurar o monopólio da mediação política por parte dos partidos políticos, e dou um exemplo: a filiação partidária é uma condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, inc. v).

A Constituição Portuguesa - para tomar apenas um exemplo de uma constituição que consagra textualmente, porque inúmeras outras são silentes a respeito e a legislação ordinária permite a candidatura, a elegibilidade de cidadãos não filiados a partidos políticos - permite a candidatura de cidadãos não inscritos em partidos políticos, tanto para a Assembleia da República, como para a Presidência da República, isto é, a candidatura tem que ser apresentada por partidos políticos, mas o candidato não precisa, necessariamente, ser filiado a um partido político. Isso eu realço, pela nova qualidade da nossa prática democrática nas úl

timas décadas a que já me havia referido anteriormente. Este reconhecimento, esta realidade, de que a mediação política não é mais exclusivamente feita pelos partidos políticos, mas que a mediação entre Estado e sociedade civil é construída, igualmente, por associações, entidades, grupos de pressão, movimentos sociais mais próximos inclusive, da sociedade civil, do que do Estado, ao contrário dos partidos políticos.

Termino a minha intervenção com uma interrogação: Hoje os partidos transformaram-se, praticamente, em organismos paraestatais, alguns autores referindo-se a eles como verdadeiros órgãos do Estado-nesse sentido, os partidos converteram-se em autênticos sujeitos da ação estatal - e pergunto: podem eles, nestas circunstâncias, ainda, legitimamente, assegurar a representação da sociedade civil? Por um lado, a crítica aos partidos políticos nem sempre esteve ligada a uma atitude antidemocrática. A burocratização crescente das estruturas partidárias, a profissionalização acentuada da vida política, excluindo as bases da decisão e tornando muitas vezes os partidos em estranhos aos interesses pretensamente representados gerou a desconfiança e a dúvida. Por outro lado, a sociedade civil, nas sociedades modernas, tem demonstrado grande vitalidade e criatividade, encontrando novas formas de participação e controle políticos. O cidadão parece estar recuperando, pouco a pouco, a sua condição de homem político, cuja contribuição à "polis" não se restringe, tão-somente, ao ato eleitoral. Se os partidos políticos ainda são instrumento necessário à prática democrática, no horizonte da Democracia de Partidos situa-se a perspectiva de uma Democracia Participativa, formada por cidadãos ativos e participantes.

Minha tentativa foi de relativizar um pouco o papel - considerável, ainda, na nossa prática democrática - dos partidos políticos, acrescentando a necessidade de se reconhecer, inclusive de se dotá-lo de um estatuto constitucional, a múltipla participação do cidadão, não só através dos partidos políticos mas de inúmeras associações e agremiações; esta a maioridade, conquistada a duras penas pela sociedade civil nas últimas décadas na sociedade ocidental. Mesmo se observarmos no Leste Europeu, veremos que, em grande parte, o processo político de democratização dependeu destes movimentos sociais - quer dizer, foram os movimentos sociais que fizeram a mediação entre Estado e Sociedade; veja-se o caso da Polónia: é um sindicato, o Solidariedade, que substituiu as funções dos partidos e assume, com muito mais autenticidade, esta mediação entre Estado e sociedade.

Temos que reconhecer esta nova faceta da prática democrática, sob pena de ainda nos atermos a parâmetros em grande parte já ultrapassados. Não identificaria um pessimismo nessa abordagem em relação aos partidos; muito antes pelo contrário, um realismo da análise, ao qual devemos contrapor, de qualquer forma, o otimismo da vontade.

Muito obrigado.

PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

Conferência proferida pelo Dr. NELSON JOBIM, Deputado Federal, em 24.05.1990.

Exmo. Sr. Desembargador Milton dos Santos Martins,
Meu caro Presidente do TRE, Desembargador Gilberto Niederauer
Correia,

Em. Dr. Eduardo Carrion,
Exmo. Sr. Desembargador Ladislau Fernando Rünhelt,
Em.Ex-Governador Pedro Simon,
Minhas Senhoras, meus Senhores:

Gostaria de fazer algumas considerações, de trazer à discussão neste encontro não observações que viessem do plano do dever ser, que é muito afeita à nossa formação de juristas, de advogados ou mesmo de juízes e membros do Ministério Público. Gostaria de fazer algumas observações que decorrem da prática política brasileira nos últimos tempos e tentar compreender o processo político tal qual se dá e não tal qual deveria se dar.

Precisamos entender e compreender que as condutas político-partidárias decorrem de certos condicionantes que passam pela situação real em que as coisas se põem. Vamos tentar começar a examinar o assunto pelo perfil do Parlamento Nacional para tentar compreender alguns processos e mecanismos que nós, hoje, estamos debatendo dentro desta remodelagem do processo de tomada de decisões nas questões do Estado Brasileiro.

Temos que deixar muito claro que estamos convivendo com uma herança que vem através de dois processos contraditórios: de um lado, tínhamos a partir da Constituição de 1967 e também do Decreto-Lei 200 uma concentração absoluta do Poder Executivo Federal no processo de formulação das políticas nacionais, ou seja, concentrava-se clara e nitidamente no Executivo Federal a formulação da política nacional, com a definição do gasto público. Esta concentração passava e vinha da teoria da segurança nacional, a partir dos critérios da Escola Superior de Guerra, que veio a dar alguns itens e algumas palavras usadas na Constituição de 1969, tais quais: "objetivos nacionais permanentes, objetivos nacionais atuais, política de desenvolvimento, planos nacionais de desenvolvimento." Tudo isso passava por dentro daquela consistência lógica interna do sistema de desenvolvimento e segurança formulado pela Escola Superior de Guerra, a Teoria da Segurança Nacional.

Pois bem, esta concentração do processo decisório espelhava-se claramente na formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento, em que o Executivo formulava o plano e o Legislativo não poderia adentrar-se na pesquisa dos seus objetivos - poderia quando muito discutir alguns aspectos estratégicos ou de instrumentalização, para se obter e se atingir os objetivos fixados no Plano Nacional de Desenvolvimento - tudo isto deixou muito nítido e muito claro que o Congresso Nacional havia sido relegado, por esse critério, a uma função periférica no processo de tomada de deci-

sões político-administrativas do País. Concentrava-se, portanto, no Executivo toda a real formulação política. Restava ao Congresso Nacional, afora a crítica política que os partidos então faziam, algumas decisões que diziam respeito aos direitos subjetivos materiais das relações interindividuais. Mas nada em relação à formulação de políticas nacionais ou à fixação de parâmetros para o desenvolvimento do País.

Afora e junto a isto, uma outra concentração também se estabeleceu, a qual teve como expediente o sistema tributário. Houve uma concentração, na União, de toda a capacidade de investimento nacional. Os estados e os municípios, em face da reforma tributária de então, que havia sido formulada pelo ex-Senador Roberto Campos, esta concentração orçamentária, tributária na mão da União Federal, fez com que a definição do gasto público estatal no sentido lato, ou seja, dos estados e municípios da União, dependesse de uma definição do Executivo Federal. Os estados e os municípios tinham, dentro dos tributos que eram de sua competência, como também dos critérios de distribuição dos fundos de participação, o mínimo para manter a sua máquina em andamento, mas absolutamente não tinham condições para a definição do investimento público, ou seja, a definição de um investimento.

Por que isto? Porque o controle político que o Executivo Federal precisava ter sobre os estados e municípios passava pela necessidade da criação de uma figura, que foi muito clara durante aquele período e ainda está sendo, a da transferência negociada de recursos. Dependendo do comportamento da gestão ou da forma pela qual os estados e municípios se comportavam nas suas relações com o Executivo Federal seriam eles aquinhoados ou não por uma melhoria da sua capacidade orçamentária de investimentos, seja de estrutura em nível estadual ou municipal. Esta dupla concentração : tributária, de um lado; e a concentração do processo de tomada de decisões no Executivo Federal, por outro, redefiniu o perfil do Congresso Nacional. Redefiniu, a partir da visão dos estados e municípios, o modelo de parlamentar que era necessário se dispor dentro do Congresso Nacional para servir às novas funções que a eles poderiam ser determinadas pelos estados e municípios. Ora, se na verdade o processo decisório real, aquilo que efetivamente importava na fixação das políticas nacionais, era da competência exclusiva do Executivo, sem a participação do Legislativo, era evidente que o Legislativo estava fora desse processo de tomada de decisões e não havia sentido algum que os estados e municípios viessem a remeter para o centro do Poder Federal parlamentares que pudessem ser pensadores ou formuladores de políticas nacionais, porque lá, naquele local, não havia absolutamente nada a ser feito. Havia, isto sim, algo a ser feito do outro lado da Esplanada dos Ministérios.

Pois bem, este fato, esta circunstância começou a modelar o tipo de representante federal que pudesse ter uma função clara e nítida de agente dos interesses regionais. A sua esfera, o seu universo de trabalho não era mais o plenário da Câmara ou do Senado, mas sim a antesala dos Ministérios; a sua função, pela qual ou em relação à qual deveria ele desempenhar sua atividade, estava exatamente fora do Congresso Nacional, estava no exercício do mecanismo da transferência negociada de recursos. Tanto isso é verdade, que qualquer um dos Senhores que se dispuser a circular por qualquer um dos estados da Federação e participar de reuniões de qualquer natureza em municípios, principalmente no interior

dos estados, o que ouvirá? Temos que todo parlamentar ou todo virtual candidato a parlamentar tem uma resposta a dar na sua tentativa de apoio a um determinado localizado, e a pergunta é feita da seguinte forma: o que o parlamentar fez para o município? Esta é a pergunta clássica, que o Governador Pedro Simon já ouviu, que eu tenho ouvido - e estou pagando um preço altíssimo por isso - e todos os parlamentares sentem isso. Então perguntam: o que esse sujeito fez para o município? Isto significa o seguinte: você conseguiu dinheiro para construir o Ginásio de Esportes? Não, não conseguiu. Você conseguiu dinheiro para a reforma das creches? Não, não conseguiu. Você conseguiu dinheiro para fazer a ponte? Não, não conseguiu. Você conseguiu dinheiro para a pavimentação asfáltica da ligação A, B ou C? Não, não conseguiu. Ou seja, a natureza da atividade do parlamentar, em face do modelo concentratório duplice anterior, determinou aos municípios a necessidade de agentes regionais.

Este tipo, este perfil de parlamentar é uma consequência nítida do modelo concentratório que tínhamos. Na medida em que isso se dá e que se estabelece, nós encontramos também dentro da Câmara de Deputados, principalmente - menos no Senado, mais na Câmara - alguma coisa adequada a esse modelo, que é o Regimento Interno da Câmara de Deputados. Se formos examinar esse Regimento, e também as praxes parlamentares, verificaremos que a conduta parlamentar, modelada no Regimento pela praxis é pelo costume, é toda ela circular e entrópica, ou seja, a Câmara tem uma conduta interna para evitar a produção de algum resultado.

E por que para evitar a produção de algum resultado? Porque este resultado é rigorosamente inútil na formulação da política nacional. Então, a Câmara teve que criar mecanismos internos através da constituição da sua Mesa, do Colégio de Lideranças, para exatamente impedir que o processo decisório chegasse ao fim. Por quê? Porque chegando ao fim o processo decisório poderia surgir a inutilidade da sua decisão como formuladora de política nacional.

Então, encontraremos uma série de expedientes e de mecanismos regimentais que determinaram, a partir dos últimos 25 anos, com a concentração do Executivo, uma mudança substancial no processo de circulação interna dos parlamentares quanto ao processo decisório. Uma das críticas que se faz ao Parlamento, procedente a partir da visão externa, é da ausência dos parlamentares dentro do Plenário (a imprensa joga muito pesado em relação a isso). Mas eu chamaria a atenção de que há uma razão interna que expulsa o parlamentar do Plenário; e qual é ela? Na medida em que nós tínhamos aquele modelo concentratório e na medida em que tínhamos parlamentares com função não de estarem sentados dentro do Plenário, mas estarem, isto sim, na visita aos Ministérios acompanhando caravanas de Prefeitos, de Vereadores; em que tínhamos um longo mecanismo de presença dos executivos municipais e estaduais em Brasília; quando vemos isso, constatamos que se criou um mecanismo interno na Câmara entre dois círculos: o círculo da Mesa da Câmara e o círculo das lideranças da Câmara. Esse círculo concentrava o processo decisório e era interessante, a liderança político-partidária, a exclusão do parlamentar; e por quê? Porque a presença às costas do líder de alguém que pudesse criticar a decisão de acordo de lideranças, tomada previamente, era absolutamente inconveniente. Então, criou-se todo um mecanismo desestimulador da presença do parlamentar em plenário e dou alguns exemplos: a Câmara não tem

uma organização de funcionamento real e se dirá que isto decorre de uma mentalidade desorganizada. Não, é uma desorganização que tem a sua razão de ser. E qual era? O desestímulo à presença, para que os parlamentares não pudessem perturbar o processo decisório concentrado na Mesa e nas lideranças. Observem que não há publicação, ou não havia publicação durante todo esse período, de pauta; não se sabia em que momento e a qual momento poderia ser decidida alguma matéria, a qual entrava e circulava dentro da Mesa, quando, de repente, aparecia na ordem do dia da Câmara, que era distribuída no início da sessão; e você recebia, então, uma série de avulsos, de processos, calhamações, decretos-legislativos, etc., e que tinham um sentido e um mecanismo básico, uma finalidade básica, que era exatamente excluir o plenário do processo decisório, porque você, recebendo aquele material todo na última hora não tinha condição nenhuma de examiná-lo - e a decisão legítima seria da liderança, que havia acordado em colocar em pauta uma matéria que havia ocultado do plenário.

De outra parte, me chama a atenção o ex-Governador, que nós tínhamos também um outro mecanismo: não sabíamos nunca em que momento es se processo de votação começava, porque tínhamos o pinga-fogo e o grande expediente, que era uma série de discursos que se alongavam no tempo e que criavam um mecanismo de exaustão. Você permanecia no plenário durante um período: a partir das 13:30 horas e o processo decisório poderia começar às 15 horas, como poderia iniciar às 18 horas; e você tinha que agüentar uma longa ladainha de elogios, de manifestações de aniversário, de processos de registro de falecimento, de manifestações do aniversário do dono da televisão; enfim, dos elogios aos Tribunais, uma série de discursos que tinham uma funcionalidade, qual seja a exclusão do processo decisório da maioria dos parlamentares pelo processo concentratório nas lideranças. Mas tudo isso não era gratuito, tudo isso fazia parte do processo decisório. Por que? Porque a capacidade de barganha da liderança, no sentido da transferência de recursos às suas origens eleitorais se exercitava e passava por essa exclusão.

Pois bem, nós temos uma Câmara de Deputados e um Congresso Nacional modelado em cima deste perfil, e isto por exigência daquilo que o nosso professor Eduardo Carrion chamou de bases eleitorais. As bases eleitorais exigiram esta "performance", este mecanismo: o agenciamento de interesses regionais, tendo em vista as circunstâncias do processo concentratório das Constituições de 1967/69. Pois bem, a partir daí e a partir de 1988 a Câmara de Deputados resolve, pela reforma constitucional, alterar esse processo: estabelece uma desconcentração tributária em relação ao poder arrecadatório da União; privilegia estados e municípios nesta questão, aumentando suas participações nos fundos do IR e do IPI (o fundo de participação dos estados e o fundo de participação dos municípios aumentam a sua quota dentro do bolo dos impostos da União e, ainda, determina uma redistribuição interna). Ao mesmo tempo, eleva a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional como um dos polos do processo de tomada de decisões, ou seja, eleva a Câmara e o Senado para que eles passem a participar de um processo de tomada de decisões na formulação de políticas nacionais.

E o que nós encontramos? Encontramos uma inadequação entre os parlamentares produzidos na eleição de 1986 - que foi uma eleição para um Congresso Constituinte, mas que teve um ponto de referência exclusivo, que foi a disputa eleitoral nos estados. Vocês estão lembrados que nas elei-

ções de 1986 a questão constitucional era mínima, era lateral, era periférica. A grande questão que se punha era a disputa eleitoral para os governos dos estados e, portanto, a possibilidade de que um atrelamento de resultados ao partido eventualmente vitorioso na eleição estadual pudesse levar uma bancada federal majoritária. A questão constitucional passou de lado na discussão de 1986. Hoje, nós encontramos uma Câmara de Deputados, com uma composição numérica, basicamente respondendo a esse perfil e, portanto, inadequada às novas funções que a própria Constituição de 1988 reservou a este Poder. Vai-se encontrar uma série de parlamentares, a sua maioria absoluta, que nada têm a ver com o processo de formulação de políticas nacionais. Tem a ver, isso sim, com competência, com muita competência, e vários deles, com excepcional seriedade, neste processo de transferência negociada de recursos, que era o modelo 67/69. Com isto, de termina-se um vazio de poder, uma dificuldade imensa da Câmara conseguir responder às suas novas funções - e todo vazio de poder tem uma ocupação, a qual se dá pelo Executivo, pela via do uso das medidas provisórias, que é exatamente o mecanismo constitucional que substituiu a impossibilidade da formulação da política nacional com exclusividade pelo Executivo, através dos atos do mesmo, sem a participação do Legislativo.

Então, observem que o uso excessivo de medidas provisórias tem também - e isto tenho que assumir como membro do Parlamento Nacional, tenho que assumir também com clareza - origem no processo de indefinição interna da Câmara quanto à sua participação no processo decisório. Não creio que o novo perfil de parlamentar que possa responder às funções de 88, às funções de participante do processo de tomada de decisões, possa se resolver a partir das eleições de 1990. Os meus cálculos teóricos são que teríamos uma maioria parlamentar que respondesse ao novo modelo a partir da 3ª legislatura posterior às eleições de 1990. Em 1998, talvez. Aliás, os senhores surpreendem-se com 1998, como se fosse uma data muito distante; isso é comum a todos nós, de confundirmos o nosso tempo histórico individual com o tempo histórico de uma nação. O tempo histórico de uma nação não tem nada a ver com 10 anos; 10 anos, no tempo histórico de uma nação, é mínimo, embora para todos nós individualmente seja, talvez, a morte subsequente.

Mas o que temos que pensar é, exatamente, a tentativa de verificar que estamos num processo de redefinição dos modelos de perfis que não passam pelo juízo meramente jurídico-constitucional; que passam pela prática política que vai se mudar. Diz-se, por exemplo, que vamos ter uma alteração substancial do Congresso Nacional. Teremos uma alteração meramente nominal, rigorosamente nominal. Se os Senhores se preocuparem em ver as nominatas que se organizam nos partidos para os candidatos a Deputado Federal, Estadual, etc. - principalmente federal - vão verificar que a maior parte deles são produtos do modelo anterior, seja por serem Prefeitos, Vereadores, Secretários de Estado, etc. - mesmo parlamentares na tentativa de reeleição - o que justifica uma afirmação minha de que não estamos atrás de uma mudança nominal, mas de uma mudança substancial, que não se dá pelo fato da alteração do processo constitucional, mas sim pela prática político-partidária, que tem um outro problema seríssimo, que é o nosso sistema eleitoral.

Observem bem: poderá um Deputado Federal do RGS pensar o Brasil, a União Federal fora das perspectivas, dos interesses do Estado do

RGS? Parece que não, porque se a sua produção eleitoral e a forma pela qual ele é conduzido ao Parlamento dependem da circunscrição eleitoral que coincide com o território do Estado do RGS, a perspectiva nacional que possa ter o parlamentar federal eleito por este modelo, ou dentro destas circunstâncias, parte do pressuposto republicano do atomismo federativo. Esta é uma coisa que temos que compreender historicamente: se o Brasil não teve, ou não se deu com o Brasil aquilo que se deu com a América Hispânica, que foi a partição em diversos estados, se deve, creio que seguramente - e aí eu avançaria em temas que não são da minha área, mas que pertencem ao professor Eduardo Carrion - à família de Orleans de Bragança, o Império, que conseguiu manter a unidade da nação brasileira. Mas, em 1891, as concepções federativas fizeram com que tivéssemos aquela conduta pendular, saindo da unidade absoluta em que estávamos no Império para a tentativa da atomização, dentro de um comprometimento filosófico que nós poderíamos, inclusive, remontar à teoria de Bertrand Russel sobre o atomismo lógico, em que a verdade da expressão molecular dependia da verdade dos elementos atômicos que a compõem, a partir da concepção de que os estados-membros da Federação tivessem a sua validade, em termos de percepção política e, pudessem produzir, no seu somatório, a unidade nacional e a visão nacional. Esta mudança substancial, este ódio ao Império que veio de 91 com a partição do federalismo - e é fundamental a leitura ou a releitura das discussões de Rui Barbosa com o nosso Júlio de Castilhos, na grande disputa que se estabeleceu na Constituição de 91 sobre a definição e a redefinição do federalismo brasileiro - trouxe um referencial importante para nós, que foi a discussão entre os republicanos e os federalistas nos anos de 1800 nos Estados Unidos, quando se discutia, principalmente junto à Suprema Corte Americana, a Corte Marshall, constituída basicamente por egressos do governo de Adams (e, portanto, dos federalistas de então, que tinham a concepção unitária da concepção da União Federal) e os republicanos de Jefferson, que haviam sido vitoriosos nas eleições de 1801 nos Estados Unidos. Aquela partição, aquela disputa entre o unitarismo do grupo de Adams e Hamilton e, de outro lado, a pulverização atômica do grupo Jeffersoniano de Madison estabelecia, clara e nitidamente, um desenvolvimento da História Constitucional Americana que temos que ver e pensar, na tentativa que tivemos na República da atomização do País por um processo eleitoral no qual a divisão das cadeiras do Congresso Nacional ou da Câmara de Deputados se dava levando em conta o universo dos estados, e não o universo do País. Ora, os estados têm vagas preestabelecidas, através de cálculos que se mudaram em 1977, e devemos pensar um pouco sobre esses cálculos. Mas, à medida em que tivermos a composição da Câmara por este mecanismo, que leva a uma distorção da representação dos estados, vamos ver que o Congresso Nacional e a Câmara dos Deputados não é a Assembléia Nacional, mas sim o Congresso Nacional, onde estão representantes de estados-membros tentando, por um acordo nacional, manter a União Federal.

Observem mais, dentro desse critério do processo e do sistema eleitoral que temos, um sistema proporcional para as assembleias, com circunscrições distritais, que são os estados, e um sistema majoritário para os cargos executivos e para uma das Casas do Congresso Nacional, que é o Senado Federal. Temos aí o início e a demonstração do ponto e do fulcro pelo qual não temos condições de produzir partidos estáveis no País: um sistema presidencialista que determina, pelo sistema majoritário nas

eleições executivas, com que a vitória se dê pelo mais votado; faz com que os partidos políticos saiam atrás, não propriamente de programas político-partidários, mas de homens que tenham a capacidade de produzir o voto pelo carisma eleitoral. Juntam-se atrás desse personagem e montam um esquema de apoio para, exatamente, obter o resultado eleitoral. A única forma de se obter um resultado eleitoral, numa eleição majoritária, é com alguém que tenha condições e capacidade de produzir o voto, mas que não tem, necessariamente, sintonia, ou não é condição necessária, para participar do processo eleitoral na representação da legenda partidária.

E aí temos o quê? Temos partidos que se organizaram em termos de problemas e temos partidos que morreram e não sobreviveram às gerações que os formaram. Vamos lembrar o Império: era o Partido Liberal de Gaspar da Silveira Martins e o Partido Conservador de Manoel Marques de Souza, o Conde de Porto Alegre - aqui, para falar no Rio Grande; 1891, Partido Federalista e os Partidos Republicanos com todas as suas vertentes, que não sobreviveram à 1ª República, morta a grande geração que fez o Partido Republicano, geração castilhistas que no Rio Grande desapareceu junto com as divisões do Partido Republicano; de um lado, os borjistas e, do outro, os lacistas; desapareceram esses dois grandes nomes, desapareceram as duas grandes vertentes. 1937 acabou liquidando por completo a visão, digamos, pulverizante, absoluta da Federação Brasileira, com a tentativa da unificação dos critérios nacionais. Basta ver que a minha geração, que é a geração de vários de vocês, não sabe absolutamente nada sobre a História do seu Estado. As disciplinas sobre História dos estados-membros da Federação na 1ª República, a partir de 37, a partir de 30, começaram a ser destruídas pelas alterações nos currículos escolares para que nós tivéssemos abandonado por completo a memória dos estados da Federação. Talvez nós aqui conheçamos e saibamos alguma coisa da História do Rio Grande porque temos que circular pelas ruas do centro de Porto Alegre, seja pela Rua Otávio Rocha, seja pela Ramiro Barcellos, seja pela Barros Cassal, seja pela Borges de Medeiros - e talvez Júlio de Castilhos seja conhecido pelo obelisco da Praça da Matriz. E não há notícia sobre isso. Por quê? Porque havia necessidade, naquele momento, de diminuir o furor federalista de 91 e o furor federalista da 1ª República, para depois haver uma valorização da concentração do processo unitário da União Federal, com Getúlio Vargas. Depois o que tivemos? Tivemos a União Democrática Nacional, o Partido Social Democrático, o Partido Trabalhista Brasileiro, que durou enquanto duraram os critérios de 46, sobrevivendo até 64; e agora se fala, novamente, no que será o sistema político-partidário brasileiro a partir das eleições de 90, ou pós-90. Os critérios e as siglas partidárias que se organizaram a partir deste período posterior a 64 sobreviverão à morte de 64, aos estertores de 64? Esses Extortores começaram com a eleição de Tancredo Neves em 1984, de todo o processo de transição que havia iniciado com as eleições de 70 e, praticamente, com a Emenda Constitucional nº 11, de 1978.

Creio, meus amigos, que a análise das atividades político-partidárias e do destino dos partidos políticos no Brasil passa por um conhecimento muito nítido da História do País, e passa pela verificação das condições concretas que fazem com que as coisas sejam desta forma e não da outra. A análise que podemos fazer, a partir da visão da história real que se produz e dos condicionantes a um determinado tipo de conduta, pode

nos dar uma perspectiva de reforma, uma perspectiva de alteração, desde que a lucidez do mundo do ser possa se sobrepor ao mundo do dever ser. A análise acadêmica que podemos fazer do sistema eleitoral brasileiro tem o seu valor no sentido acadêmico, mas não contribui quase em nada para o processo de mudança da realidade nacional; e o processo de mudança da realidade nacional passa pela alteração de alguns pressupostos. Um dos pressupostos, no qual devemos pensar seriamente, é a revisão do sistema eleitoral; se o nosso sistema proporcional tem ou não que ser mantido, no sentido de ter produzido ou não resultados efetivos - e parece que não.

Eu chamaria a atenção de vocês para uma das grandes curiosidades que nós temos na História Político Brasileira: as administrações político-partidárias, os partidos políticos, procuram se diferenciar no seu discurso pela competência administrativa. Mas se vamos verificar, ao fim e ao cabo, vamos ver que essa competência administrativa é o discurso dos partidos, quando na verdade tínhamos que diferenciar os partidos pelo direcionamento da competência de cada um, e não por serem uns competentes e outros não. O que temos visto muito claramente é uma diferenciação de discurso na atividade político-partidária, e não uma diferença em processo administrativo. Lembro que em 1977 fazia uma pesquisa em Santa Maria, na Faculdade de Direito, sobre as administrações públicas municipais da minha cidade; fiz um levantamento de 4 administrações, duas do Partido Social Democrático e duas do Partido Trabalhista Brasileiro, olhando a definição do gasto público, através dos orçamentos produzidos por esses governos; e os orçamentos das 4 administrações - duas do PSD e duas do PTB, que tinham discursos completamente distintos, pelo menos, em princípios: um privilegiador do viés conservador e outro privilegiador do viés popular - no investimento do gasto público eram rigorosamente iguais, com apenas uma pequena variação. Surpreso com aquela pesquisa - eu tinha lá meus 18 anos naquela época - perguntei a um velho funcionário da Prefeitura Municipal de Santa Maria o que era aquilo, qual era a razão de serem iguais. Ele disse simplesmente o seguinte: "-Olha Jobim, deixa de ser bobo. Nenhum partido, que eu conheça, se interessa por orçamento e quem faz o orçamento aqui de Santa Maria, desde 1930, sou eu - porque aprendi com o Dr. Meirelles, que foi o Interventor. Então, quando o partido tem um discursinho, eu dou uma diferençadinha assim na proposta orçamentária. Vereador nenhum conhece processo orçamentário; Prefeito começa a querer conhecer e quando conhece já terminou o seu mandato; e, portanto, eu continuo fazendo o orçamento de Santa Maria, seja qual for o partido que se colocar."

E por que isso? E aí vem uma visão da ação político-partidária distinta. Nós precisamos começar a pensar no comprometimento político-administrativo das direções partidárias; numa discussão interna aos partidos políticos que possa levar a questões da administração pública; e, observem bem, não conheço, na minha cidade, e falando em nível municipal, que o meu partido tenha se reunido a qualquer momento para discutir a administração pública de Santa Maria e o perfil que se quer para Santa Maria. O que se discutia era exatamente, provocado pelo sistema eleitoral, a obtenção de um candidato que tivesse competência para produzir votos, mas a competência administrativa era uma coisa que se resolve depois. Produzidos os votos e levado ao Governo, começava a surgir o grande conflito entre o governante eleito pelo voto direto e majoritário e a máquina político-partidária que via o Estado como um aparelho do Par

tido, e não o Partido como um aparelho da sociedade; e começava, então, a disputa entre o governante eleito pelo voto direto com a própria organização partidária e, principalmente, com a figura paradigmática do Presidente do Partido no conflito do processo administrativo, em que o Presidente e o Partido exigiam aquilo que nós chamaríamos de "fisiologismo político-partidário", fazendo com que toda a máquina do Estado ficasse à disposição dos militantes do Partido. Isto é nítido. Aliás, um dos problemas que enfrentou o nosso Governador Pedro Simon foi exatamente esse, embora ele possa querer que eu não diga isso, porque estou falando de alguns setores do meu Partido; era colocar um "basta", fechar a porta de ingresso da militância esfaimada à máquina do Estado. E por que isto? Porque essa militância não se produziu a partir de critérios administrativos, de discussões de problemas administrativos; não há compromisso administrativo real; há discurso. Quando a gente diz que o meu Partido ou o Partido A ou B terá uma administração participativa, dizer isto e nada é a mesma coisa por que a expressão "democracia participativa" ou "administração participativa" é um juízo de valor, mas que não explicita os mecanismos reais pelos quais isso possa se dar. E aí o Governo, que faz o discurso da administração participativa, acaba reduzindo a participação a quê? A encontros e reuniões. A participação real no processo administrativo se dá de que forma? Através de que mecanismo e de que técnicas? Isto não é explicitado. Por quê? Porque nós ficamos com o discurso persuasivo, e não o discurso descritivo de algum comprometimento real.

Não quero me estender, meus amigos, meu caro Presidente dos trabalhos, mas eu deixaria claro que pensar-se em organização partidária, em partido político, desvinculando isto do sistema eleitoral e do processo real pelo qual as tomadas de decisões se dão na sociedade é fazer algo que se reduz aquilo que eu já fiz muito, e que o Gilberto já fez, e que o Milton já fez, como professor de faculdade, ou seja, discutir as questões de como deveriam as ações ser ajuizadas no Foro de Porto Alegre, sem termos em momento algum subido as escadas do Foro, e sabermos que para chegar no Foro tem que passar pelo escrivão, tem que conversar com o oficial de justiça, tem que conversar com o juiz, tem que contar com o bom ou mau humor, com alegria, ou seja, tem que contar com aquilo que é real na atividade forense; e mais - isso nós sabemos - que todas as proposições jurídicas, que todas as proposições que partam das afirmações de soluções só têm um ambiente de verificação, que é, no caso específico do Foro, o próprio Foro. As proposições que se façam dentro da universidade podem ser consistentes, no sentido da sua consistência lógico-formal em termos de teoria, mas serão rigorosamente inúteis quando partem para a atividade. É aquilo que os velhos advogados diziam quando ouviam um grande professor universitário falando sobre Teoria do Direito Civil; terminada a assembleia, terminada a conferência perguntava-se a esse advogado: " - E daí, gostaste? " Diz: " - É, muito interessante, mas este homem não é do ramo."

Por quê? Porque, na verdade, as teorias se formulam depois dos fatos concretos se realizarem. Temos que ter a lucidez histórica de perceber o equívoco em que nos encontramos e a contribuição que a nossa geração possa dar neste momento da História. Mas precisamos ter, também, a capacidade de renúncia, de saber que nós não vamos conseguir os resultados; pelo menos, precisamos ter a lucidez e o sacrifício individual de tentar produzir estes resultados, a fim de conseguir contribuir no processo de desenvolvimento da História. A mesma concepção dos estados-nação-

nais, a qual, hoje, é alguma coisa que começa a emergir com uma pergunta: "Os estados-nacionais do século XIX não poderão ser os estados-nacionais do século XX; a França vai renunciar à sua definição de moeda pela da Comunidade Econômica Européia; os grandes personagens da Europa não serão, necessariamente, os Presidentes dos Estados; deverá ser Jacques Dellors, o "Chairman" do "Bureau" da Comunidade Econômica Européia? E isto é a modernidade, uma modernidade que passa pela coesão internacional na divisão do trabalho. O mesmo se passou com a União Soviética, quando Gorbatchev começou a sua reforma constitucional de 88; começou a combater o que? A identificação do Estado Soviético com o Partido Comunista. Em 1917 Lênin assume o Estado Soviético; os bolcheviques assumem o controle, mas não encontravam atrás de si nenhuma teoria política que pudessem discutir as questões da formulação do Estado Soviético, do Estado Socialista de Direito. E o que aconteceu? Não tendo nenhuma tese marxista sobre o Estado, já que Marx escreveu algumas pequenas páginas do "Capital" sobre a Comuna de Paris (o mesmo não acontecendo com Lênin), o que aconteceu? O Estado Soviético passou a ser o Partido Comunista e, hoje, o que se tenta, a partir das eleições, do Congresso dos Deputados do Povo, da constituição dos dois grandes "soviets" é exatamente o quê? Desidentificar o Estado Soviético do Partido Comunista; e isto parte da realidade histórica da União Soviética.

Creio, meus amigos, e encerro, que estas palavras - e eu peço escusas ao Desembargador Gilberto - certamente se confundem, estabelecendo um critério não linear de exposição, mas que tem algumas observações que podem conduzir a uma discussão; que possam eventualmente ser provocadoras para uma revisão real do processo político brasileiro, lembrando sempre que, a partir dessa revisão do processo político brasileiro - que não, necessariamente, passa pelos partidos políticos, e razão tem o Professor Eduardo Carrion, alguma coisa está em risco: é a demonstração da nossa capacidade, de que os democratas são competentes para conduzir a coisa pública. A população não vai pretender manter-se com a democracia incompetente na gestão da coisa pública. O que a nossa geração tem que demonstrar é a nossa competência nesse pequeno espaço; de que a democracia tem competência para gerir a coisa pública, porque senão nós vamos estar abandonados, clara e nitidamente, na busca de outros critérios de administração da coisa pública porque a liberdade do voto vai ser exercida por aqueles que vivem e, para viver, precisa-se comer e ter saúde; são pré-requisitos para o exercício do direito ao voto. Nem todos renunciarão ao voto para comer, não tenho a mínima dúvida disso, como também todos nós vamos renunciar a qualquer tipo de bondade, na medida em que os nossos filhos estiverem sofrendo e estiverem morrendo. Ah! Nós vamos matar também; seguramente vamos matar, com absoluta tranquilidade; basta lembrar, aos pais que estão aqui, do dia em que as mulheres foram levadas para o hospital para terem o primeiro filho: deram um pontapé na primeira porta, em cima do primeiro personagem que tentou obstruir qualquer minuto do tempo para levar a mulher ao atendimento médico.

Isto é muito nítido: a democracia não vai sobreviver pelo fato de ser a liberdade um objetivo humano; a democracia vai sobreviver na medida em que os democratas, historicamente, demonstrarem que são competentes para gerir a coisa pública. É este o desafio da nossa geração.

Muito obrigado.

PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

Conferência proferida pelo ex-Governador Doutor PEDRO JORGE SIMON, a 24.05.1990.

Excelentíssimo Senhor Desembargador Milton dos Santos Martins,
 Presidente do TRE, Desembargador Gilberto Niederauer
 Cor-
 rea,
 Deputado Jobim,
 Professor Carrion,
 Minhas Senhoras e meus Senhores:

Creio que, para complementar e para avançar no tema - aliás, foram extremamente felizes o professor Carrion e o Deputado Jobim, eu gostaria de apresentar o mesmo assunto sobre um terceiro ângulo, que é o ângulo prático e objetivo da história dos partidos políticos do nosso País. Não vou ficar na Monarquia, onde os dois partidos, a rigor idênticos, no sistema parlamentarista, sob a égide de D. Pedro II, tiveram uma certa tradição e uma certa história, mas vamos falar a partir da República, até os nossos dias.

Na República Velha não há nenhuma tradição de partidos políticos; eles eram estaduais. A grande norma da política nacional era a chamada "política dos governadores": reuniam-se os governadores e decidiam, escolhiam entre si quem seria o futuro Presidente; e todo o mundo conhece o célebre PRP, Partido Republicano Paulista, e a força e o peso que ele tinha e que, praticamente, decidia a maior parte das eleições. Lá pelas tantas, era a chamada "dupla café com leite", uma vez era Presidente da República um mineiro, outra vez era Presidente da República um paulista. Foi exatamente quando Washington Luís, um paulista, não quis cumprir a tradição de que o próximo seria mineiro e quis impor que o próximo também seria paulista, que se deu a eclosão da Revolução de 30.

Então, a história partidária da Velha República era praticamente inexistente. Não temos nenhuma história, nenhuma biografia, temos muito pouca coisa a analisar em termos de vida partidária no nosso País desde a Proclamação da República até 1930. De 30 até 37 houve esboços, na verdade, mas não houve nada de concreto - tivemos o Estado Novo. A primeira análise que deve ser feita com seriedade sobre partidos políticos, tem que partir da Constituição resultante da Constituinte de 45. Aí sim, tivemos toda a possibilidade de termos partidos nacionais, e os tivemos: PSD, UDN, PL e Partido Comunista, que elegeu, inclusive, o seu Senador, Prestes, seus Deputados, em nível federal e estadual.

Qual foi o grande erro, o grande equívoco que aconteceu na eleição de 1947, na organização desses partidos políticos? É que eles não se organizaram com um mínimo de conteúdo, de formação social, ideo-

lógica, filosófica; organizaram-se tendo um divisor de águas: a figura do ex Presidente e ex-ditador, Doutor Getúlio Vargas. Era a favor de Getúlio? PSD. E o Doutor Getúlio, na sua competência, na sua inteligência malandra de organizar a coisa pública, já criou o PTB, como fórmula de anteparo para frenar o avanço do Partido Comunista. Tinha que haver um partido que percebesse o que vinha adiante - e já se antevia a Revolução Industrial - e que coordenasse as massas e detivesse o avanço de um Partido Comunista. Mas, na verdade, no início, o PTB era um partido praticamente inexpressivo. A favor de Getúlio velhos interventores, os que eram interventores quando caiu o Estado Novo, grandes líderes como Amarel Peixoto, lá no Rio de Janeiro, como Ademar de Barros, em São Paulo, que coordenaram e comandaram o processo da eleição. Quem era contra Getúlio? UDN. Agora, ser a favor de Getúlio - PSD, PTB -, não significava ideologicamente um conteúdo diferente de quem era contra e estava na UDN; o mais avançado, o mais retrógrado, os mais concentradores, os mais desenvolvimentistas estavam tanto no PSD quanto na UDN, quanto o PTB, diferenciados por um divisor que se chamava "o Doutor Getúlio".

Com o tempo, e disse bem o Professor Carrion, isso foi mais ou menos se clareando no Congresso Nacional: o PSD passou a se tornar um partido mais ou menos rural; passou a se formar, sobre o Partido Trabalhista, um grupo de parlamentares com uma formação mais ideológica e nítida em termos das transformações sociais; e, em termos da UDN, um grupo de moralismo, de liberalismo, buscando a aristocracia da cidade. Estava começando a consolidar-se, porque já ia ficando longe a imagem do Doutor Getúlio morto, a fórmula de partidos em cima de idéias.

Veio o movimento de 64, que extinguiu os partidos. Ficaram dois: ARENA e MDB. Aliás, diga-se de passagem, PTB, PSD, UDN eram partidos nacionais, o que não impediu fenômenos como o Ademar com o PSP, o Ferrari com o MTR, o PRP do Senhor Plínio Salgado, mas na verdade passou-se a ter um certo esboço de partido nacional.

Veio, dizia, o movimento de 64 e MDB e ARENA; o MDB, partido, de certa forma, para dar consistência, para dizer que o País tinha um certo regime democrático. Durante muito tempo, o MDB existia para coonestar o sistema. Lá pelas tantas, o MDB começou a ter uma realidade; e eu me atrevo a avançar e dizer que foi aqui, pela seção do MDB do Rio Grande do Sul, que passou a fazer - e quem analisar, e o dia que se escrever a biografia dos partidos políticos isso vai ser constatado - uma série de avanços que depois passaram a ser assuntos de conhecimento nacional. Por exemplo, o chamado IEPE, uma instituição que era uma academia de debates políticos, econômicos e sociais permanentes para delinear as idéias que o partido deveria ter. O partido não passava a ser só um partido de véspera de eleição, mas sim um partido de debates em termos de consistência e de conteúdo.

Falou o Jobim, e falou bem, Prefeitos e Vereadores, e parlamentares se elegem e, depois, o que acontece? Pois foi aqui no Rio Grande do Sul que se realizou, várias vezes, às vésperas das eleições e depois da eleição, e se criou a chamada Associação dos Prefeitos do Partido, onde eles se reúnem com técnicos e passam a debater e discutir, inclusive imprimir um programa que dê um certo conteúdo uniforme no pensamento em termos das pessoas que estão no mesmo partido, ainda que, na prática, na execução, o Prefeito ponha em execução aquilo que ele deter

mina.

Isso foi feito em nível de vereadores. Foi aqui em Porto Alegre que se realizou, eu creio que em nível de partido nacional, pela primeira vez, o encontro de todo o Partido, do MDB nacional, e lançou-se a Carta de Porto Alegre, que foi um programa ideológico de conteúdo do que deveria ser o programa do MDB.

Com o passar dos tempos, o MDB passou a ter um certo conteúdo e uma certa ideologia, ainda que dividido nas suas várias facções; e a ARENA passou a ser o partido do governo. Veio o governo e extinguiu a ARENA e o MDB. Lutei dramaticamente contra a extinção da ARENA e do MDB; não que eu achasse que deveriam ficar os dois partidos; a tese que eu defendia é que a extinção dos mesmos teria que ser feita absolutamente no momento, ou imediatamente antes, ou imediatamente depois, de convocação da Assembleia Nacional Constituinte, porque ali seria o momento exato. Por exemplo, que a extinção se desse imediatamente depois de promulgada a Constituição, quando se saberiam, nas votações de milhares de intens da Constituição, o pensamento e a idéia de cada um e se abriria espaço para que cada um procurasse aqueles com quem tivessem uma certa afinidade, uma identificação em determinado partido.

Lamentavelmente, isso não aconteceu e nós saímos do quadro de dois partidos para um leque e um manancial enorme de partidos políticos. E aconteceu o que aconteceu, exatamente isto: continuamos numa indefinição partidária e, talvez como nunca na história deste País, tenhamos visto o quadro que vemos agora: ganhou a Presidência da República, com 35 milhões de votos, o Sr. Collor, que criou um partido 6 meses antes, que não tinha 10 deputados; competiu com o Senhor Lula, que presidia um partido que não tinha 20 deputados; tirou terceiro lugar o Doutor Brizola, que presidia um partido que não tinha 30 deputados; e o Doutor Ulysses Guimarães, com 22 governadores e com 200 deputados, fez meia dúzia de votos; e o Doutor Aureliano Chaves, que representava o segundo partido, com quase um número semelhante de deputados, fez a metade desses votos. E vivemos hoje essa realidade, todo o mundo sabe que nós estamos vivendo sob uma tensão total e permanente, tensão esta em cima de um governo que se elegeu com 35 milhões de votos, que lança um plano com o caráter de plano pessoal, "Plano Collor" - não é como nos regimes, que eu entendo democráticos, onde o Presidente da República sempre coloca o seu Ministro da Fazenda ou o seu Ministro do Planejamento, coloca alguém como uma espécie de bode expiatório; se der certo ótimo, é do Governo; se der errado, cai ele, muda. Isso aconteceu sempre, com o Sarney aconteceu assim, o Sr. Fúaro foi Deus, teve 95% de IBOPE, quando deu errado caiu; Plano Bresser, deu errado, caiu; Plano Verão; era assim na época Roberto Campos: deu certo, Roberto Campos volta; saiu Delfim - Delfim chegou a ser Deus na época do "milagre brasileiro"; deu errado, caiu fora, entra o Simonsen. Agora não, agora nós estamos com o Plano Collor; e, se der errado, entra o plano de quem?

No Congresso Nacional, as medidas passaram porque a pesquisa de opinião pública, quando lançaram o Plano, deu percentual de 90% favorável a ele. Mas agora já está em 54% o apoio; e se diminuir?

Então, estamos vivendo uma realidade onde todo o mundo sabe que, hoje, os partidos políticos são de mentirinha; e todo o mundo sabe

que, terminada a eleição, vai mudar de novo; e, dolorosamente, termina mudando como? O Presidente da República, com o poder e a força que tem, formando um partido do Presidente. E, lá pelas tantas, os que são contra fazendo os partidos dos que são contra; e, mais uma vez, a divisão não é ideológica. Estou contando essa história, para chegar a uma conclusão muito singela: o Presidencialismo no Brasil é um regime anárquico e, enquanto houver Presidencialismo, não vamos ter partidos fortes; e aqueles que defendem o Parlamentarismo, mas que dizem - porque são muito poucos os que têm a coragem de combater o Parlamentarismo -, que com batem na adoção imediata, dizem que tem que se esperar por partidos fortes para adotá-lo. Então, nós não vamos tê-lo nunca, porque Presidencialismo é partido fraco, e temos que adotar o Parlamentarismo, ainda que aconteça como aconteceu na Itália - onde, terminada a ditadura, volta a democracia e instala-se o Parlamentarismo, virando deboche do mundo inteiro porque, a cada mês, chegavam a cair dois, três Ministérios. Perguntava-se: "Quem é o Ministro de plantão que está aí?" Mas quando me nos se imaginou, a Itália está aí, organizada, quarta potência do mundo, partidos organizados e democracia consolidada. Então, não tenho nenhuma dúvida, o Presidencialismo neste País é um regime anárquico, irresponsável e não podemos aceitá-lo.

Vejam o exemplo do Doutor Getúlio: no dia 23.08.1954 ele era o diabo, era o corrupto, o mar de lama. No dia seguinte ele se suicida, ele era Deus; só que, no dia seguinte, as forças que estavam tramando o golpe contra ele foram para o poder com Café Filho. O Brasil inteiro achava que o Senhor Jânio Quadros, naqueles sete meses de governo, estava fazendo um governo espetacular. Eu achava. Não votei nele, mas achava. De repente, quando a gente vê, nós estamos com uma junta militar; o homem tinha renunciado.

Meus amigos, eu, Pedro Simon, dormi ministro do Tancredo e acordei ministro do Sarney. Esse é o regime presidencialista que nós estamos vivendo. Será que o povo brasileiro aceitou normalmente, no segundo turno, ter que decidir o seu futuro, por 5 anos, entre Collor e Lula? E ter que aceitar o seu destino no Presidente Collor e torcer para que aquela moto a 170 km/h não vá além e dê tudo certo, porque senão é uma crise no País?

Vejam meus amigos, nós temos que analisar o fato concreto: nós não temos partidos políticos; não é culpa dos políticos, não é culpa de ninguém; é o regime presidencialista, que, no Brasil, é ditadura por tempo determinado; aliás, por tempo determinado máximo, porque lá pelas tantas cai na metade. Há países que progrediram no regime presidencialista: estão aí os Estados Unidos que, diga-se de passagem, são uma realidade que não pode ser analisada em nível de comparação com a gente. Nos Estados Unidos, tudo funciona bem: sindicato vai bem, imprensa vai bem, associação de moradores vai bem; todos os setores são fortes, são firmes e são dinâmicos. O Congresso é forte. Parece que o Congresso manda e desmanda no Governo, mas o Executivo é forte, a Corte Suprema é forte, a imprensa é forte. Os partidos políticos nos Estados Unidos, na verdade, não valem nada. O partido político é a única organização que não existe nos Estados Unidos. Eles só existem de aparato para, nas primárias, escolherem o candidato; reúnem, escolhem os candidatos e vão embora. Ou será que alguém imagina que o Partido Republicano

dá palpite em cima do que faz o Presidente da República? Basta ver o que aconteceu com relação ao último Presidente: o Jan elegeu-se no primeiro mandato, e todo o seu governo foi feito em cima do radicalismo contra o comunismo e contra a Rússia; reelegeu-se, tendo como bandeira o combate ao império do mal - e o império do mal era a Rússia - e terminou em lua-de-mel com o Gorbachev, com um abraço e, diga-se de passagem, com um belo final dos dois, começando a terminar com a guerra nuclear e iniciando isto que tem sido altamente positivo nesse final de século, que é a queda do muro de Berlim, que é a abertura do leste europeu, que é a Rússia e os Estados Unidos se entendendo, terminando com a maluquice de, preparando-se para a guerra, gastarem anualmente mais do que o necessário para resolver o problema da fome no mundo. Agora, o Partido Republicano mudou a sua política? Se reuniu para dizer: olha, a partir de agora, Doutor Reagan, o Senhor pode discutir com Gorbachev, ou foi ele, por conta própria?

Partidos existem e merecem ser respeitados como tal: na Europa, os chamados partidos sociais-democratas ou até os partidos democratas-cristãos; na Inglaterra, o Partido Trabalhista e o Partido Conservador. Lá existe partido político; e, assim como o Jobim se referiu à comunidade europeia no nível da sua força, e valor no conjunto em detrimento do peso da nação específica, isto também vale para os partidos políticos: eles avançaram tanto que estão discutindo, em nível de conjunto, idéias afins que devam ser levadas adiante.

Quanto ao Brasil, não tenho nenhuma dúvida: mas faço justiça ao Congresso Nacional: se dependesse dele, o parlamentarismo teria sido aprovado, pois a maioria dos parlamentares era parlamentarista. Nunca vi uma pressão tão grande como a que foi feita em cima do Congresso Nacional; toda a imprensa nacional pressionava - é claro que a imprensa nacional não quer parlamentarismo, porque neste regime a influência dela diminui muito, no presidencialismo ela tem força. Os militares foram radicalmente contra, inclusive chegaram a fazer ameaças veladas à implantação do parlamentarismo. Vocês nunca ouviram falar num golpe de estado que derrubou o primeiro ministro, até porque não tem golpe de estado, neste caso: quando vão ver que ele está para cair, ela já caiu. A CUT e a Federação das Indústrias de São Paulo - os dois extremos - uniram-se contra a implantação do parlamentarismo, e as grandes lideranças nacionais de todos os partidos se deram as mãos contra o parlamentarismo, desde o PT até o meu Partido, o PMDB. Creio que o que sobrou de positivo foi a emenda aprovada que diz que, cinco anos após a promulgação da Constituição, vamos ter um plebiscito. E se há um mérito que dou ao atual Presidente Collor, é que ele antes dizia que era parlamentarista, e já, em duas oportunidades, confirmou sua palavra de que, no que depender dele, vai ser favorável à implantação do parlamentarismo.

Na minha opinião, o sistema partidário brasileiro está diretamente ligado ao sistema de governo. O Deputado Jobim falou que não sabe quando é que se vai refletir em nível de mudanças no Congresso Nacional, e o tempo conta pouco - 10 anos é muito para nós, mas é insignificante em nível de nação. Eu repito mesmo em nível de sistema: implantado o parlamentarismo, por uma seqüela natural, vai-se formar um grupo que vai apoiar o gabinete e outro grupo que vai ser oposição. O parlamentarismo que eu defendo não é o regime de assembleia, como muitos que

rem implantar, o governo em que a assembléia pode derrubar o gabinete, mas em que o Presidente da República não pode dissolver a assembléia. Não, o parlamentarismo que eu defendo é aquele em que os pratos se equilibram. Uma medida provisória como essa do Collor, no parlamentarismo, ele mandava, mas duvido que ele fizesse tantos erros como aconteceu depois, porque o regime estava em jogo: eles leriam dez vezes antes de mandarem as medidas: podia mudar, como mudou; mudaram o nosso dinheiro com medida provisória, que poderia ter caído no Congresso Nacional, e não aconteceria nada. No parlamentarismo, cairia o gabinete e assumiria um novo gabinete. Se o Presidente da República acha que o Congresso não está certo, dissolve o Congresso e se faz eleição para um novo Congresso. O Congresso vai pensar dez vezes antes de derrubar o gabinete, que vai pensar dez vezes antes de mandar a medida para o Congresso Nacional.

E aí, ao natural, vêm as origens - e não sei se são necessários dez anos - da formação dos grupos partidários. Pode ser que até aconteça de se ter que pagar o preço. Nunca me esqueço na minha visita à Alemanha, discutindo o sistema partidário naquele país, quando me diziam os sociais-democratas que eles tinham 47% do eleitorado, o Partido Democrata Cristão tinha 40 e não sei quanto, e os 4% que davam a maioria pertenciam a um terceiro partido. E, por conta desses 4%, para se manter no poder, tinham que fazer enormes concessões. Pode acontecer como em Israel, onde - quem poderia imaginar? - os dois partidos radicais chegaram a tal impasse que, para superá-lo concluíram por um acordo para continuar no poder, ficando, a cada dois anos, um partido.

Creio que esta história de ligar pessoa a partido é maluquice; essa história de o povo brasileiro jogar na esperança do papai salvador - aquilo que disse o Jobim: buscar alguém que tenha voto atrás - é maluquice. Achar que Brizola, Lula ou Collor vai salvar o Brasil, ou achar que o Plano Collor vai salvar, é maluquice. Creio que temos que entender um regime de participação permanente, e por aí também passa o parlamentarismo. Porque o parlamentarismo, sendo um sistema em que o governo pode cair a qualquer momento, sendo um regime em que o Congresso se transforma em casa de ressonância da sociedade, porque passa a ser um poder real, o povo está permanentemente em diálogo, entendendo que ele pode ser chamado para decidir a qualquer momento. E desaparecem os salvadores da pátria.

Para mim, não tenho nenhuma dúvida: nós nunca tivemos partido dos sérios neste País, e, com presidencialismo, vamos levar mais cem anos sem partido sério, na base do golpe, democracia e golpe e democracia. Implantado o parlamentarismo, muda o sistema. Reparem vocês: olhando por esse mundo afora, vocês viram não que o parlamentarismo não tenha corrupção: tem, mas tem corrupção onde os corruptos aparecem. Tem corrupção onde o primeiro ministro sai do cargo e termina na cadeia. Onde uma afirmativa grave derruba o ministro. Porque no parlamentarismo não interessa o fato, interessa a repercussão. Basta se estar, falar e ter uma aparência de seriedade para o cidadão cair. Vocês nunca falaram em primeiro ministro ou ministro corrupto no parlamentarismo que continue como tal. Aliás, vocês nunca ouviram falar em genro, nem irmão, nem cunhado, nem parente de primeiro ministro, porque isso não existe; é próprio do regime presidencialista.

Quanto ao destino do nosso País, me perdoem a sinceridade, nós estamos atravessando em cima de um fio de arame, onde a gente não pode arriscar, como querem alguns, que torcem para o Plano Collor dar errado. Se isso acontecer, não sei como é que termina. Também, é claro, não se pode torcer para que dê totalmente certo, porque não se sabe o que ele faria com a gente no fim de semana. Agora, que haja uma caminhada e que, nessa caminhada, a gente possa chegar até o plebiscito, e que este plebiscito crie o parlamentarismo, para mim é o grande desafio. Penso que perdemos a grande chance, que foi a constituinte: mas se a constituinte não nos deu a grande chance, deixou ali o item do plebiscito. Vejo hoje partidos revendo posições: o PT, por exemplo, e até o Doutor Brizola, que era fanático contra o parlamentarismo, hoje reconhece e está disposto a discutir e debater essa matéria. Criar o parlamentarismo, eu não tenho nenhuma dúvida, é o grande passo: a partir daí, começam a se formar os grandes blocos; em cima disso, teremos os grandes partidos, o que não impede que os pequenos partidos existam. Não sei se entendi bem o pensamento do Jobim, mas, se entendi, fecho com ele. Hoje, começo a pensar no voto distrital. Creio que, na verdade, o caminho é o parlamentarismo e o voto distrital, onde o cidadão, seja quem for, tem a sua região e, se tiver que fazer aquilo que disse Jobim, de andar pelos corredores, de andar por sei lá onde, vai andar só com os prefeitos de sua região, e não com os prefeitos e deputados de todo o mundo: ele vai ser julgado ali onde é conhecido e vai ser debatido ali onde as coisas são feitas. Se olharmos para a Argentina, nós vamos ver que o partido radical do Alfonsín tem mais de cem anos e vamos ver o partido judicialista que tem mais de cinquenta anos. No Brasil não há um partido que tenha completado maioridade como atividade permanente de ação: temos partidos comunistas, mas que, na verdade, infelizmente, tiveram que viver mais tempo na clandestinidade do que na legalidade de ação. Por isso creio que importante é a formação de partidos políticos - e eu vi o Car. em levantar tese da participação das bases, à qual sou totalmente favorável; entendo que a sociedade tem que se organizar, não há como deixar de reconhecer isso: uma CUT, uma CGT, uma OAB, as organizações da sociedade devem existir; mas me perdoem, creio que a ligação do povo com a execução real do governo deve ser via partido político, porque, caso contrário, daqui a pouco a gente tem que olhar para o Plínio Salgado, que defendeu um governo composto de corporações, e não me parece que seja por aí a saída que nós estamos buscando. Muito obrigado.

ENFOQUES JURÍDICO-POLÍTICOS DAS TROCAS DE PARTIDOS

Conferência proferida pelo Doutor RICARDO DA COSTA TJADER, Juiz Eleitoral da 156ª Zona - Palmares do Sul, em 24.05.1990.

1. Estado Democrático e Representação do Povo.

Vigora em nosso País um Estado Democrático de Direito, enunciado especialmente no preâmbulo e no artigo 1º da Constituição Federal, recentemente promulgada, o qual tem como fundamento a representatividade participativa e pluralista. A representatividade é expressa pela soberania popular, segundo a qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes (caráter geral) ou diretamente (como exceção).

Por meio de um sistema de escolha popular - por sufrágio universal, com voto direto, secreto e de igualdade de valoração para todas as pessoas, como é previsto pelo artigo 14 do Diploma Constitucional - é fixada a representação do povo nos Poderes Legislativo e Executivo e, em consequência, estabelece-se a licitude do exercício do poder, que é exercido em nome do povo, em verdadeira delegação popular.

Esta delegação popular para o exercício do poder é dada aos partidos políticos, pois o nosso sistema é de democracia de partidos.

2. Diferenças Fundamentais entre o Sistema Majoritário e o Sistema Proporcional.

2.1 - Em nosso País existem, de forma simultânea e igualmente decorrentes de decisão pelo voto, dois sistemas de representação popular: o majoritário e o proporcional.

2.2 - O sistema majoritário aplica-se às eleições para cargos do Poder Executivo, como regra, e para a representação, como exceção, para a Câmara Alta de nosso sistema bicameral, o Senado Federal.

Por esse sistema, elege-se, para o respectivo cargo, o candidato mais votado, de forma absoluta, independente do partido pelo qual tenha concorrido. Não é utilizada, para o resultado eleitoral e proclamação dos eleitos, votação conseguida exclusivamente para a legenda ou por outro integrante da mesma legenda. Caracterizam-se como sendo disputas de candidatos - unicamente uns contra os outros - verdadeiros duelos pessoais, não importando tanto a força partidária, mas muito mais o prestígio pessoal do candidato.

Este sistema foi constitucionalmente aperfeiçoado, com a realização de pleito em segundo turno, caso nenhum dos disputantes tenha alcançado maioria absoluta de votos, excluídos os votos em branco e nulos, aplicando-se esta exigência às eleições para os Executivos Federal, Estaduais e Municipais (para estes, apenas, em comunas com mais de duzentos mil eleitores).

2.3 - Por sua vez, o sistema proporcional é utilizado nas eleições para os parlamentos municipais, estaduais e, no âmbito federal,

para a Câmara dos Deputados.

Neste sistema, que favorece melhor e mais equitativa representatividade do povo em proporção às correntes ideológicas ou de interesse de cada circunscrição, integradas nos partidos políticos (02), cada um destes participa do pleito, de forma unitária, contra as demais agremiações, de tal sorte que a votação alcançada pelos partidos é representativa do trabalho de seu conjunto todo, especialmente de todos os seus candidatos, e indica a verdadeira aceitação popular das idéias ou interesses por eles propagados.

Observa-se, para definição dos eleitos, inafastavelmente, em primeiro plano, a votação conseguida por cada força política participante do pleito e, na forma dos artigos 105 a 111 do Código Eleitoral, estabelece-se quantos cargos caberão a cada partido no respectivo parlamento. E somente após apurar-se a quantidade de vagas a que faz jus cada força política é que se estabelecem, de acordo com a maior ou menor votação individual conseguida, os candidatos que se elegeram para os respectivos cargos políticos.

2.4 - Exemplificando, de forma até excessivamente didática, elegem-se: o mais votado, os dois mais votados, os três mais votados, até o número total de vagas a que faça jus o partido (uma, duas, três, etc.). E não terá representação parlamentar o partido que, com a totalidade de votos recebidos, não tenha alcançado o quociente eleitoral, mesmo que algum candidato do partido alcance votação individual que o possibilitasse (03).

2.5 - Este sistema justifica a estratégia utilizada por vários partidos, de lançarem o maior número possível de candidatos (alcançando variadas faixas de eleitorado), pois mesmo que alguns candidatos alcancem diminuta votação, constituir-se-ão sempre em mais alguns votos para o partido (utilizáveis para que seja alcançado o quociente eleitoral ou para aumentar a representação do respectivo partido) e menos para alguma outra representação política participante do pleito.

2.6 - Desta forma, de maneira resumida e definitiva, podem-se distinguir os dois sistemas: no majoritário, elege-se o candidato mais votado, independentemente de qual seja o partido pelo qual tenha concorrido; enquanto que, no proporcional, elegem-se o(s) candidato(s) mais votado(s), na proporção da votação conseguida por cada partido, desde que ele tenha alcançado o quociente eleitoral.

I - Sistema Proporcional.

3. O Problema das Trocas de Partidos por Deputados Federais.

3.1 - Feita a devida análise comparativa dos dois sistemas eleitorais, deve-se examinar a questão jurídica e política da troca de partidos, desfiliação de um e filiação em outro, por políticos, especialmente pelos detentores de cargos conseguidos pela forma do sufrágio universal.

A. Direito Anterior.

Em excelente julgado do Tribunal de Justiça gaúcho, foi decidida questão relativa à troca de partido, analisada com esmero e pro-

fundidade, mas sob a égide da legislação então vigente.

Na eleição ocorrida no ano de 1982, elegeram-se suplentes, sucessivamente, os Senhores Nestor Fips Schneider e Pedro Américo Leal. Surgiram algumas vagas, sendo chamados os suplentes que os antecediam, até que, em 06/02/86, surgiu nova vaga, para a qual foi convocado o Senhor Nestor Fips Schneider. Contra esta convocação rebelou-se o Senhor Pedro Américo Leal, entendendo que aquele suplente não poderia ter sido convocado, visto que havia trocado de partido (havia-se filiado ao PFL) e, assim sendo, não poderia ocupar vaga que era do PDS, partido a que ambos pertenciam quando da eleição.

Decidiu, então, o Tribunal de Justiça, com vários votos vencidos, que o "fato de suplente de Deputado Estadual haver mudado de partido político não lhe retira o direito de assumir o mandato como suplente do partido pelo qual fora eleito" (04).

A decisão fundamentou-se na circunstância de ter a Emenda Constitucional nº 25 afastado a incidência dos artigos 35, inc. V e § 4º e 152, § 2º, inc. IV, da Constituição então em vigor, pondo fim à exigência de fidelidade partidária, tendo em vista que, na oportunidade, desejava-se ampliar a possibilidade de criação de novos partidos e estes deviam, então, ser considerados como fatos supervenientes que devem ser levados em consideração pelo julgador (5).

3.2 - Merece ser destacado, apesar de vencido, por manter alguma atualidade, o que foi sustentado no voto proferido, na oportunidade, pelo Desembargador Nelson Oscar de Souza:

"Não há representatividade fora do partido; não há candidatos avulsos; não há candidatos profissionais; não há candidatos técnicos. A democracia brasileira e a sua representatividade firmam-se no princípio partidário (...)

Assim sendo, acima da vontade individual do eleitor, fora e acima dela, fora e acima da vontade popular estão os partidos políticos. A vontade popular só se pode expressar através dos partidos políticos, neste país. O partido é o veículo, o meio catalisador e condutor da vontade popular. Ora, é sabido que não há candidatos que se possam eleger sem pertencerem a partidos. Assim, exercer mandatos por partidos a que não mais se pertence parece-me ilógico, além de atentar contra o sistema constitucional vigente."

3.3 - Em virtude da coisa julgada ínsita nesta decisão e porque não interessa tanto ao presente estudo a legislação anterior, admite-se, apesar de se ter algumas dúvidas, que efetivamente a legislação anterior permitisse a livre troca de partidos, sem maiores consequências para os eleitos e suplentes envolvidos nas referidas trocas.

B. Legislação Atual.

Especialmente em virtude do novo texto constitucional promulgado em 05.10.88, vigoram, atualmente, no País, normas legais de caráter diverso às da época do julgamento citado.

Pode-se pinçar do texto os seguintes pontos principais:

- a) filiação partidária como condição de elegibilidade;
- b) determinação imperativa de constarem, nos estatutos partidários, regras sobre fidelidade e disciplina partidárias;
- c) composição da Câmara dos Deputados por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional; e
- d) possibilidade de criação de novos partidos, desde que com a participação mínima de 30 parlamentares federais e apenas pelo prazo de seis meses posteriores a promulgação da Constituição (06).

3.4 - É elementar, no campo do direito, o entendimento de que, se alterações legislativas ocorreram, é porque havia interesse em novo regramento, podendo tal ser decorrência de continuidade progressiva de idéias e teorias preexistentes, de mudanças resultantes de diversos momentos sócio-políticos e, como exceção, desejo de mudança radical.

No presente caso, apesar de ser exceção a mudança radical, entendo que desejavam os parlamentares alterar fundamentalmente as regras anteriores. Comece-se por indicar que tais mudanças ocorreram dentro de um processo constituinte que, por natureza, leva a pensar-se em mudanças radicais, visto que só se convoca uma Constituinte quando se entende que há necessidade de que muitas e importantes alterações ocorram. Acrescente-se que não se pode ter como verdadeiro que, se criaram os legisladores tais mudanças, não eram elas profundamente desejadas. Não se pode interpretar a lei como fruto de mau trabalho legislativo, que a teria levado a um sentido diverso do desejado.

Destaco, ainda, que, especialmente em relação à alínea "c", não havia similar no diploma constitucional anterior. Existia, tão somente, esta disposição em legislação ordinária (07) e, ao ser alçada à categoria de disposição constitucional, indiscutivelmente aumentou consideravelmente seu grau de relevância.

Sobre a discussão levantada neste mesmo seminário pelo Deputado Federal Nelson Jobim, de ser ou não o sistema proporcional o melhor sistema eleitoral, entendo que não cabe aqui a discussão, visto que os constituintes optaram claramente em considerá-lo o melhor ao fazerem sua menção expressa no texto constitucional. E, se é sistema proporcional, que o seja na sua íntegra.

Também por esta referência expressa do sistema proporcional, está afastada a possibilidade do voto distrital, pelo menos enquanto não ocorrer reforma do texto constitucional.

Também aponta para o rumo de mudança radical da legislação, ter sido estabelecida, em disposição transitória da Constituição, a possibilidade de criação de novos partidos, com a participação de parlamentares federais, em número não inferior a 30 (trinta) e pelo estrito prazo de apenas seis meses a partir da promulgação. Desta forma, desde 6 de abril de 1989, não é mais possível a criação de novos partidos com participação de parlamentares federais.

C. Razões Políticas da Mudança Constitucional.

É oportuno indicarem-se as enormes diferenças existentes em

tre as situações partidárias em cada um dos momentos, como uma das razões que fizeram os constituintes federais mudarem a norma constitucional a respeito do tema.

Quando da edição da Emenda Constitucional nº 25, em 15/05/85, ainda se estava saindo de uma situação de restrição da atividade política, que vigorou por muito tempo, durante os governos militares, com bipartidarismo imposto por lei (08) a que se seguiu um sistema pluripartidário, mas com exigências muito rígidas para criação de novos partidos (09), só existindo, então, cinco ou seis agremiações que tiveram mais condições de enfrentar a dura burocracia exigida pelo artigo 152 da Constituição Federal de então.

Ultrapassado esse momento, logo que um governante civil assumiu, havia um grande interesse em permitir-se criação de novos partidos. Foi, inclusive, muito propagada, na época, a possibilidade de serem novamente criados os partidos comunistas, após muitos anos de completa proibição.

E a forma legal encontrada, para que fosse alcançado este fim, foi a de extinguir a exigência de fidelidade partidária, oportunizando que qualquer parlamentar pudesse livremente transferir-se para nova agremiação política, que preexistente ou em processo de fundação.

3.5 - Atualmente, entretanto, a situação é bem diversa.

Vive-se um pluripartidarismo que muitos consideram exagerado, com vários partidos de pouca ou nenhuma representatividade, os quais não conseguem atender nem as mínimas condições atualmente exigidas para registro e regularização da respectiva agremiação (10).

Veja-se, como exemplo da multiplicidade partidária que se tem no País, o fato de, na eleição presidencial de 1989, mesmo com várias coligações, terem participado do pleito 21 candidatos, dos quais quase metade com pouquíssima representação, que ficou perfeitamente caracterizada pela inexpressiva votação alcançada.

No mesmo diapasão, coleta-se o dado de que, apenas nas eleições do presente ano, há a possibilidade de existirem 1.950 (um mil novecentos e cinquenta) candidatos somente no Estado do Rio Grande do Sul (11).

3.6 - Esta diferença de situações, como já afirmado, constituiu-se, certamente, na principal razão motivadora desta mudança de orientação das normas constitucionais sobre fidelidade partidária e sobre representação proporcional na Câmara dos Deputados.

3.7 - Efetivamente, não se precisa, no momento político atual, de maior incremento na criação de novos partidos mas, ao contrário, precisa-se estabelecer alguma limitação que nem impeça a ampla circulação de diferentes idéias políticas e nem permita, por outro lado, a criação de agremiações com limitadíssimo número de componentes e sem nenhuma representatividade popular.

Ao invés de partidos em quantidade de várias dezenas, melhor seria o aperfeiçoamento e o crescimento dos que hoje já existem, com natural seleção de alguns mais fortes, deixando de existir aqueles que pequem pela fragilidade de constituição, até nas idéias, servindo a

penas como canal para manifestação de políticos excluídos de suas agremiações originais, quer por interesses unicamente pessoais, quer porque não atenderam às deliberações e decisões do partido. Tal possibilidade favorece, e em muito, o proselitismo, a corrupção e a irresponsabilidade, que tanto têm vexado os políticos (12), especialmente os que atuam com muita seriedade e dedicação.

Mais, ainda se demonstra oportuna a limitação de legendas "fantasmas" e "de aluguel", pela possibilidade que existe de ser aprovado e implantado no País o Parlamentarismo (13), que somente funciona adequadamente com partidos fortes e que efetivamente tenham respaldo e representatividade popular.

3.8 - O professor José Afonso da Silva, após explicitar detalhadamente a forma de se descobrir o quociente eleitoral, as quantidades de vagas por partido e a distribuição dos restos, que são por demais conhecidos dos participantes deste simpósio, que militam profissionalmente com o Direito Eleitoral, comenta a hipótese legal prevista no artigo 111 do Código Eleitoral, de nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, quando então eleger-se-iam os mais votados (independentemente do partido pelo qual tenham concorrido). E, ao comentar a hipótese, afirma peremptoriamente que a solução agora parece inteiramente inconstitucional, pois estar-se-ia utilizando o princípio majoritário, mesmo não fazendo a Constituição nenhuma concessão. Afirma que então será nula a eleição.

É voz autorizada também apontando para a constitucionalização do sistema proporcional, que não pode ser afastado por nenhum tipo de subterfúgio.

E a troca de partido por candidato eleito para cargo de Deputado Federal, Deputado Estadual ou Vereador é subterfúgio que não pode mais ser tolerado em nosso País. É das maiores fraudes que se pode operar contra a soberana manifestação da vontade popular.

3.9 - Pelo menos em parte, procuram alguns justificar a troca de partidos, com a afirmação de que o partido do qual saiu o político, por sua atuação, não tem mais correspondido à confiança do eleitorado ou, mesmo, se tem afastado de seu próprio programa.

Mas não se pode aceitar estas ponderações, visto que, no nosso sistema, as consultas à população são de periodicidade certa (quatro, cinco ou oito anos, conforme o cargo), não podendo cada político alterar a sua vontade, detendo o partido que conquistou o poder o prazo do mandato para agir como entender adequado e somente vir a ser julgado ao fim do respectivo prazo, na nova eleição. Muitas vezes, até, se um partido quer realizar um trabalho sério, é preciso em algum período do mandato tomar duras medidas, gerando impopularidade, mas que no final poderão ser, ou não, proveitosas a grande parte da população.

Mesmo que assim não seja e se for tão terrível e injustificável o agir do partido - deverá, então, aquele político que com isto não concordar, fazer a opção entre permanecer no partido ou dele se afastar, hipótese na qual perderá o mandato popular. Mas se a atuação partidária, que considera incorreta, fere tanto sua consciência, opte então por deixar dessa forma de agir, afastando-se do partido e, em consequên-

cia, perdendo o mandato. Deve optar entre o partido e o mandato.

Usar esta desculpa (verdadeira ou não) para afastar-se do partido, mantendo o mandato sem nenhum sacrifício pessoal, é comportamento muito fácil e que não valoriza (antes pelo contrário) o político que assim age.

Entender-se possível e jurídico tal agir é deixar aberta a possibilidade de qualquer "jogada", lícita ou ilícita, atendendo a todo e qualquer tipo de interesse, lícito ou não, de partidos, grupos, e indivíduos, o que não é desejável em uma democracia.

Em suma, os cargos de Deputado Federal são dos partidos, de acordo com a aceitação que suas idéias tiveram e, apenas em segundo plano dos candidatos mais votados de cada partido, que não podem, assim, deles gozarem livremente e os perderão se não mantiverem mais vínculo com o respectivo partido, porque uma troca de partido que seja fere o princípio proporcional posto na Constituição e temos nos que procurar, mesmo que não expressa a lei, uma construção para fazer cumprir esta proporcionalidade posta na Constituição.

3.10 - Exsurge, então, a questão de saber como se resolve legalmente a situação de alguém que tenha se eleito Deputado Federal por determinada agremiação política e que saia dos quadros da mesma, passando a integrar outra.

Parece-me que só há duas soluções, pelo menos, para serem examinadas num seminário, isto é, em um estudo acadêmico, que permitem a manutenção da necessária proporcionalidade, por imposição de nossa Lei Maior:

a) Não haver validação da desfiliação e filiação operadas, mantendo-se a pessoa no partido original; ou

b) constituir a troca de partido, hipótese de perda do mandato parlamentar, como pena para infidelidade partidária, substituindo-se aquele que se afastou do partido pelo primeiro suplente que ainda pertença ao referido partido.

E, entre essas hipóteses, adequada somente pode ser a segunda, pois não me parece possível que se possa obrigar alguém a manter-se em algum partido político com o qual não tem mais identidade, e, provavelmente, para o qual não trabalhará, ao menos, no mesmo sentido dos seus colegas de bancada.

3.11 - E, ao optar pela hipótese de perda do mandato, ousamos divergir do já citado José Afonso da Silva, quando entende que poderão ser estabelecidas pelos partidos, em seus estatutos, sanções que poderão ir da simples advertência à exclusão, não permitindo a Constituição a perda do mandato. Utiliza-se para tal do artigo 15 da Constituição, que veda a cassação de direitos políticos.

Ora, se fosse a mesma coisa, quase a totalidade dos presentes neste seminário não seriam titulares de direitos políticos, que são muito mais do que mandato parlamentar. Quem perde mandato parlamentar continua dispondo de direitos políticos: de votar, de ser eleito em novo pleito ou até de manter cargo político do qual também seja titular, desde que não por eleição proporcional (cargos executivos ou de confian-

ça), bem como de iniciativa popular e de ação popular.

Assim, não ocorrerá, no caso, cassação de direitos políticos, que é limitada a poucos casos pela Constituição Federal, mas apenas e simplesmente perda do mandato parlamentar, mantendo-se todos os demais direitos políticos dos quais ele seja titular.

3.12 - Entendo, ainda, que não pode a legislação ordinária abrir exceções, estabelecendo hipóteses restritas de troca de partido, como já fez anteriormente (14), por ser absolutamente contrário ao espírito da Constituição.

4. A Questão relativamente aos Deputados Estaduais e Vereadores.

4.1 - É de nosso sistema político a necessária similitude entre os sistemas políticos e eleitorais dos Estados e Municípios, com relação ao disposto para a União, não desgarrando desta perspectiva os atuais diplomas constitucionais (Federal, Estaduais e Municipais).

Assim, o § 1º do artigo 27 da Constituição Federal dispõe expressamente: "Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral...". E o sistema eleitoral previsto pela Constituição, para o caso, é o sistema proporcional, vigorando também para os Deputados Estaduais tudo o que for estudado e afirmado em relação aos Deputados Federais. Propago que também perderá o mandato Deputado Estadual que, por trocar de partido, levar à quebra da proporcionalidade, estabelecida como regra absoluta por nossa Lei Maior.

Observe que não afasta esta interpretação o aspecto de especificamente a menção a sistema eleitoral não ter sido reproduzida no artigo 55 da Constituição Estadual; pois, mesmo não incluída tal determinação na Constituição Estadual, ela é inafastável. É irrelevante a omissão, visto ter sido especificamente estabelecido na Constituição Federal, não podendo o Estado, em sua Constituição, excluir o sistema proporcional na eleição de Deputados Estaduais.

4.2 - Referentemente aos Vereadores, dispõe a Constituição mais adiante (15) que se lhes aplicam as proibições e incompatibilidades no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição, para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembléia Legislativa.

Posso afirmar que a regra do sistema eleitoral proporcional foi, como o devia ser, devidamente incluída em Leis Orgânicas de alguns municípios(16). Mas, mesmo que não tivessem sido, a conclusão decorrente do Diploma Constitucional Federal é a mesma: não pode haver quebra da proporcionalidade, devendo acontecer perda de mandato, se necessária, para mantê-la.

Para que não seja quebrado o sistema proporcional, precisa-se utilizar de recursos legais, instrumentos jurisdicionais e instrumentos interpretativos, e constitui-se em instrumento interpretativo a compilação destes quatro artigos da Constituição (ver nota 06).

Frise-se que a Constituição Federal entendeu como valor dis

ciplina e fidelidade partidária, pois estabeleceu a obrigatoriedade de existência dessas normas nos estatutos partidários.

II - Sistema Majoritário.

5. A Questão Relativa aos Detentores de Cargos do Poder Executivo.

Pela diversidade de sistema e por não haver expressa deliberação legal, não se pode, de forma alguma, entender pela automaticidade da perda do mandato como ocorre com os detentores de mandatos parlamentares conseguidos pelo sistema proporcional. Mas entendendo absolutamente possível o estabelecimento de regras a respeito, via legislação ordinária, para o que não existe nenhuma vedação, como nos estatutos partidários, onde é obrigatória a inclusão de normas sobre fidelidade e disciplina partidárias.

6. A Questão Relativa aos Senadores.

6.1 - Até as eleições de 1986, havia a possibilidade de utilização do instituto das sublegendas nas eleições para o cargo de Senador da República. Por esta forma, apesar de ser o sistema para escolha do eleito, o majoritário (17), numa variação, estabelece-se que cada partido poderá lançar, para cada vaga de senador, três candidatos, de tal forma que os votos de cada candidato somam-se aos dos demais, conseguindo a vaga, a legenda que totalizar a maior soma no total de votos dados a todos os seus candidatos. Nesta variação do sistema majoritário, que se aproxima, e em muito, do sistema proporcional, também o primeiro critério é a votação do partido e, somente após, a indicação como eleito do mais votado, entre os integrantes do partido vencedor, independentemente quem tenha sido, entre todos os candidatos por qualquer partido, o mais votado de forma absoluta (18).

Neste sistema, apesar de também ser a votação conseguida, a cima de tudo, fruto do trabalho do partido como um todo e, normalmente, fruto de votações conseguidas por candidatos de diferentes regiões do Estado ou de diversas posições políticas, dentre as razoáveis de serem encontradas em cada partido, não havia expressa determinação na Constituição Federal anterior estabelecendo sublegenda como sistema obrigatório.

Assim, apesar de entender que a perda do mandato de quem, assim eleito, trocasse de partido, seria um fortalecimento de tal sistema, pois poderia o eleito usufruir livremente do mandato recebido com votação conseguida também por outros integrantes da agremiação (19), não posso afirmar que haja norma legal que imponha a perda do mandato. Manifeστο-me, então, também no sentido de que seja estabelecida, em legislação ordinária e nos estatutos partidários, a perda de mandato quando o eleito vier a trocar de partido. E esta matéria ainda tem interesse, visto que, por ser de oito anos o mandato de Senador, permanecerão eles no cargo até 1994.

6.2 - Entretanto, a partir de 12/12/86, deixou de existir a possibilidade de uso de sublegenda na eleição para o Senado, visto que foi editada a Lei nº 7.551 nesta data. Por este diploma legal, foi revogado o Decreto-lei 1.541, de 15/04/77, editado na época em que foi fecha

do o Congresso Nacional pelo Poder Executivo, sob o governo do Presidente Ernesto Geisel, o qual havia criado a possibilidade de uso de sublegenda em eleição para Senadores e Prefeitos Municipais.

Com esta modificação legislativa, voltou a eleição para Senador a ser puramente majoritária, deixando de ser um sistema majoritário muito assemelhado ao proporcional. Não parecem, sendo a eleição puramente majoritária, tão irregular, como na época da sublegenda, as trocas de partido pelos eleitos. Entendo que deve vigorar, quanto aos Senadores que vierem a ser eleitos a partir da eleição de 1990, os mesmos critérios válidos para os titulares de cargos executivos.

7. Conclusões.

1º - É imperativo constitucional a utilização de sistema proporcional para eleições a cargos de Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador;

2º - Por ser inconstitucional, desde 06/04/89, a representação que não atenda à proporcionalidade, deverá perder o detentor destes cargos que troque de partido, atentando contra a proporcionalidade, substituindo-se-o pelo primeiro, dentre os suplentes, que ainda se mantenha na agremiação;

3º - Não há, por ora, norma legal que autorize perda de mandato por detentores de cargos do Poder Executivo e Senadores, podendo vir a ser estabelecida esta penalidade em legislação ordinária ou nos estatutos partidários;

4º - Entre esses cargos referidos no item anterior, deve ser priorizada norma legal impeditiva de troca de partido por Senadores eleitos em 1986, com a utilização do instituto da sublegenda, isto é, com votos dados a outros candidatos do partido e que foram acrescidos à própria votação do eleito.

NOTAS

(01) - Definição do Professor Eduardo Machado Carrion em sua palestra proferida neste seminário.

(02) - SILVA, José Afonso - CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, RT, São Paulo - p. 125.

(03) - Em 1988, a candidata Jussara Cony, que foi a mais votada em Porto Alegre, não teve direito ao cargo de Vereadora, visto que o PCdoB (partido pelo qual concorreu) fez apenas 12.138 votos, quando o mínimo necessário - quociente eleitoral - era de 20.653 votos.

(04) - RJTJRGs 120/234-247.

(05) - Tendo sido usado como reforço a este entendimento o artigo 462 do CPC.

(06) - Constituição Federal, 1988, artigos 14, § 3º, inc. V (a); 17, § 1º (b); 45, caput (c); artigo 5º, § 5º, das Disposições Transitorias (d).

(07) - Lei 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) - artigo 72.

(08) - Ato Complementar nº 04, de 24/11/65.

(09) - Parágrafos 1º e 6º do artigo 152 da Constituição Federal, de 1967/1969, com as redações que lhes foram dadas pela Emenda Constitucional nº 25.

(10) - Recorde-se o recente episódio de não ter sido aceito o registro, como candidato a Presidente da República, do profissional de televisão-Sílvio Santos, sendo um dos motivos o não atendimento das condições de registro do Partido Municipalista Brasileiro.

(11) - Entrevistas do Diretor-Geral do TRE/RS, Leonel Tozzi, ao Jornal Zero Hora, em edições de 22/04/90 e 02/05/90.

(12) - A estrutura instável dos partidos ajuda a que ocorram abusos de poder econômico, como enfatizou em sua palestra o Professor José da Cunha Nogueira.

(13) - Foi estabelecida, no artigo.2º das Disposições Constitucionais Transitórias, a efetivação de um plebiscito, a ser realizado em 1993, para decidir sobre o sistema de governo.

(13-A) SILVA, José Afonso da - op. cit. p. 326.

(13-B) SILVA, José Afonso da - op. cit. p. 349.

(14) - Vide nota 07.

(15) - Artigo 29, inc. VII.

(16) - Lei Orgânica de Palmares do Sul, artigo 20 e Lei Orgânica de Erechim, por exemplo, esta última em seu artigo 13, parágrafo 2º.

(17) - Constituição Federal, artigo 46.

(18) - Use-se, por exemplo, o ocorrido nas eleições de 1986. Na oportunidade, o PMDB utilizou-se do instituto das sublegendas. Na disputa de uma das duas vagas, formou-se o seguinte quadro:

PMDB		PDS/PDT	
José Paulo Bisol	1.166.810	1.187.953	Nelson Marchezan
Odacyr Klein	727.890	x.x.x.x	
	1.894.700	1.187.953	

Desta forma, segundo as regras da sublegenda, a vaga coube ao candidato mais votado do PMDB; José Paulo Bisol.

(19) - O Senador José Paulo Bisol, eleito da forma apontada na nota 18, utilizando-se para tal de 727.890 votos dados a outro candidato do PMDB, no curto período de menos de três anos, já se transferiu duas vezes de agremiações (do PMDB para o PSDB, e do PSDB para o PSB), sem sofrer qualquer problema em seu mandato. Trocará Sua Excelência, ainda, de partido, e quantas vezes, nos cinco anos restantes?

PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

Conferência proferida pelo ex-Presidente do TRE/RS, Desembargador LADISLAU FERNANDO ROHNELT, em 24.05.90.

Assinalam os cientistas que o pluralismo partidário, adotado na maior parte dos países, não importa necessariamente o registro de partidos pequenos, cujas exíguas dimensões eleitorais não lhes permitam uma participação eficiente no processo político de formação do poder governativo.

Há que se reconhecer entretanto, através de perspectiva histórica, que pequenos partidos e até parlamentares isolados representaram no passado e representam ainda hoje papel de realce na vida política, tanto quanto na defesa de elevados interesses nacionais.

Aponta-se, costumeiramente, para o defeito ou inconveniente de que a multiplicação de partidos minúsculos, esfarinhando a opinião pública e gerando a dispersão eleitoral, nem sempre fortalece o regime democrático.

Isso, entretanto, é exato dependendo de quais sejam os pequenos partidos, se ideológicos ou de pessoas. Se o partido de pessoas é mal intolerável, o partido ideológico é, ao contrário, e por óbvias razões, uma necessidade salutar quando encarna, como quase sempre encarna, as aspirações, as exigências existenciais, os sentimentos e as idéias das minorias inconformadas.

Até consigo ver nos pequenos partidos ideológicos, não só resquícios de uma outra consciência social, como as naturais transformações por que passa a sociedade impelida por sua lei da mobilidade dialética. São no fundo o novo saindo das ilhargas dos velhos partidos, já em véspera de se retirarem da cena histórica por não expressarem mais a fisiologia cultural, moral e material de sua época.

Aliás, o pluralismo originou-se e origina-se das dissidências que se formam dentro das corporações partidárias conservadoras e resistentes às mudanças sociais. Para DIVERGER, uma das formas de surgimento do pluripartidarismo é exatamente o fracionamento dos partidos existentes.

Não sei se me engano afirmando que impedir que vivam os pequenos partidos é impedir que as minorias tenham voz no processo político, que cresçam e se multipliquem, como cresceram e multiplicaram-se os partidos que hoje são grandes e vigorosos.

O que convém à democracia é realmente a pluralidade de partidos fortes e disciplinados, para que, como diz o prof. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, a escolha seja clara e inequívoca e o governo escolhido tenha força bastante para executar o seu programa. Mas se isso é bom, não deve fechar e não pode fechar a oportunidade de as minorias sociais se organizarem em partidos e aspirarem ser grandes no futuro.

Eis, numa síntese apertada, o que desejaria ver discutido nesta manhã em que o simpósio, em boa hora promovido pelo nosso egrégio Tribunal Regional Eleitoral, se propõe a debater o tema dos partidos políticos.

DEBATES

PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

MODERADOR: DESEMBARGADOR MILTON DOS SANTOS MARTINS.

Intervenção do Dr. EDUARDO MACHADO CARRION, Professor e Advogado:

Eu solicitei à Mesa roubar um ou dois minutos do auditório, na medida em que tive o ônus de fazer a intervenção inicial. Foram-me feitos alguns reparos, e eu gostaria de, rapidamente, tratar de um ponto: ao mesmo tempo em que admiro, receio o pragmatismo dos políticos profissionais. Em primeiro lugar, os políticos da chamada "grande política" geralmente reduzem toda a política à grande política, à política dos executivos do Parlamento, desconhecendo aquela que permeia toda a sociedade. Não precisaria aqui me remeter a Foucault e a tantos outros autores que dizem que existe política até na sexualidade. A política permeia toda a sociedade, ela não se reduz à grande política. E qual é esse pragmatismo? Nós vimos que as elites políticas do leste europeu eram pragmáticas, e observamos o resultado disso para a sociedade. Uma liderança política tradicional como Ulisses Guimarães, que é um homem pragmático, a que rumo levou um partido que tinha um patrimônio histórico nessa sociedade? Ora, é verdade que a elite política reflete as circunstâncias sociais, mas isto não é pretexto para se observar criticamente o comportamento da nossa elite, que, muitas vezes, reproduz os traços mais atrasados da nossa sociedade, quando deveria tentar um certo distanciamento.

É a reprodução do tradicionalismo político - e exemplos categóricos foram dados nas intervenções do Deputado Nelson Jobim e do Ex-Governador Pedro Simon - e o desconhecimento de uma dimensão nova da sociedade, que é exatamente o surgimento de uma articulação da sociedade, através de outros mecanismos que poderiam perfeitamente ser até incorporados pelos próprios partidos, tradicionais ou não.

Então me coloco diametralmente contra esse pragmatismo, que não é o tipo que eu defenderia, porque não existe só um pragmatismo ou só um realismo político. Com relação ao pragmatismo dos partidos tradicionais, do deputado como agente de interesses regionais, penso que tem que ser feito um esforço de superação. E - volto a insistir - não é pretexto desta situação o fato de a sociedade ser assim; entendo que os partidos, como produtores de políticas globais para a sociedade, têm que se alçar um passo à frente dela, assim como nós temos uma constituição que se coloca a um passo à frente da sociedade. É preciso superar a esquizofrenia política que foi realçada pelo Deputado Nelson Jobim, em que uma coisa é o discurso dos partidos, outra é o seu comportamento, em que eles se igualam.

Aliás, um dos piores vícios intelectuais ou riscos de análise política é tentar compreender os partidos a partir de seus programas, dos seus estatutos, dos seus documentos oficiais, que constituem elemen-

to secundaríssimo na análise da história política e dos partidos políticos nacionais, sobretudo numa sociedade como a nossa, em que é pouco ideologizada a vida político-partidária. Então, há essa necessidade de se reconhecer o novo na sociedade, quer dizer, é este pragmatismo que nós devemos realçar, essa realidade do novo, se pode ser chamada pragmatismo.

A democracia representativa oferece certos limites; seus instrumentos eram hábeis e suficientes no contexto em que surgiram, de um estado liberal não intervencionista. Ora, num estado intervencionista, no plano cultural-econômico-social em que os destinos da sociedade e de cada um dos cidadãos são determinados por políticas públicas agenciadas no plano central, torna-se necessário criar mecanismos mais eficientes e complementares de controle do poder político. Nesse sentido, entendo que o debate não pode se restringir - como tradicionalmente se faz - entre parlamentarismo e presidencialismo, porque não basta simplesmente ampliar os mecanismos de controle da administração pública por parte do Legislativo, mas se torna cada vez mais necessário controlar o Estado, seja o Legislativo ou o Executivo, por parte da sociedade, criando mecanismos constitucionais, jurídicos e políticos de efetivo controle da administração e resguardo dos interesses da sociedade.

Temos experiências inúmeras de ampliar os controles políticos do Estado por parte da sociedade. E aqui não há nenhum corporativismo na proposta, como se pretende fazer entender; aliás, esse tipo de abordagem reproduz a abordagem do manual. O que diz o manual já superado, produzido na Europa, onde temos uma sociedade institucionalizada? Que o papel dos partidos é um, o dos movimentos sociais de grupos de pressão é outro; quem faz política geral é apenas o partido, não os movimentos sociais de grupos de pressão; por que? O político profissional quer defender, a todo custo, o monopólio da mediação política, porque isto lhe interessa.

Temos que quebrar esse monopólio por parte dos partidos políticos. A Iugoslávia já o fez no início do século. A França, há quatro décadas, criou, por exemplo, um conselho econômico-social, que não se substitui à instituição da soberania popular que é o Legislativo, mas que incorpora associações à entidades da sociedade. E toda a legislação, toda a política pública que concerne medidas econômicas, sociais e culturais passa pelo crivo do conselho econômico-social, que é um órgão consultivo. É diferente da proposta condenável de uma câmara corporativa que se substitui ao órgão de soberania. Nós temos exemplos de mecanismos complementares, mecanismos da democracia clássica até eu diria: recuperar mecanismos de democracia direta, algo em que a nossa Constituição avançou parcialmente; criar conselhos junto às instituições públicas, inclusive a nova Constituição reconheceu no que se refere aos recursos de previdência social e alguns outros, em que haverá conselhos com os usuários de serviços públicos e representantes do poder público igualmente; os mecanismos de audiências públicas, e assim por diante. Existem mecanismos múltiplos que são os trabalhados hoje, não só na literatura, mas também na prática concreta, nas sociedades ocidentais, possibilitando o agenciamento de uma maior fiscalização da administração pública por parte da sociedade. Esse é que é o novo, o verdadeiro pragmatismo que deve ser assumido, e não esse velho pragmatismo do tradicionalismo político,

cujas mazelas - algumas delas - foram apresentadas aqui.

Intervenção do Deputado NELSON JOBIM:

Depois da palestra paralela do nosso Professor Carrion, em que afinal conseguimos perceber que ele não quer os candidatos avulsos, mas os conselhos da velha comuna de Paris - uma forma de controle que realmente funciona, mas que não é o sistema dos candidatos avulsos e praticamente corporativos - quero contar a vocês a experiência que tive na constituinte.

Havia, na constituinte, as representações populares; na verdade, não vi nenhuma entidade representativa do interesse nacional; vi entidades legitimamente representativas de seus interesses corporativos e setoriais: estava lá a Ordem dos Advogados, reclamando a inserção constitucional da advocacia; estava lá a Ordem dos Trabalhadores, inserindo seus pressupostos; estavam os juízes, discutindo a autonomia do Judiciário; estavam os Promotores discutindo a sua autonomia. Mas nenhuma dessas entidades quis discutir, por exemplo, o sistema de governo, no processo eleitoral; nenhuma dessas entidades pensou em discutir a nação como um todo. Estavam lá defendendo legitimamente os seus interesses.

Então, é muito difícil nós compreendermos esta figura etérea das chamadas entidades representativas da sociedade civil. Conheci e conheço entidades representativas de interesses setoriais da sociedade civil. Isto sim, existe. Se a soma disto representa a sociedade civil, tudo bem; agora, nenhuma entidade pode assumir a condição legítima, histórica, de ser representativa da sociedade civil.

A primeira pergunta é formulada pelo Sr. Josemar, Supervisor do Gabinete de Coordenação Eleitoral do TRE/RS. "Partindo do pressuposto básico de que, atualmente, os partidos políticos participam efetivamente do processo político apenas como canal de ingresso de pretendentes a cargos efetivos, como V.Exa. analisaria o retorno do instituto da fidelidade de partidária?"

Creio que essa situação do retorno da fidelidade partidária é vital; aliás, a Constituição já determina desta forma. Nós precisamos encontrar o mecanismo que estabeleça que, na hipótese da eleição proporcional, o mandato pertence ao partido. Exemplifico com meu caso: eu me elegi com 27.000 votos; fui o 169 da bancada do meu partido; quem, a rigor, me elegeu, foram os Deputados Mendes Ribeiro e Antônio Brito, que somavam um número suficiente de votos para levar a si próprios e a outros deputados e, portanto, o mandato não foi conquistado por minha votação individual, mas sim, como resultado do cálculo partidário. A questão da fidelidade partidária se coloca por dois mecanismos: as esquerdas brasileiras tiveram uma confusão muito grande quanto ao problema do mandato imperativo; houve uma tentativa, defendida pelo Senador José Paulo Bisol, do chamado voto destituente, no sentido de que, durante o período de mandato, pudesse ser destituído um determinado parlamentar, através do voto. Isto seria possível se nós tivéssemos um sistema majoritário em que pudessemos, majoritariamente, destituir o próprio candidato. No fim, esta tese foi abandonada pela própria esquerda, com medo de que a Rede

Globo viesse a destruir todas as esquerdas.

A segunda pergunta, do Dr. Renan, Promotor de Justiça Eleitoral, indaga se o novo modelo de parlamentar que substituirá o atual lobis-ta regional se contrapõe à adoção do voto distrital, onde o parlamentar é um representante regional.

Nós não podemos adotar, na hipótese de uma mudança no sistema eleitoral, voto distrital puro, ou seja, o distrito eleitoral puro; há mo-delo estabelecido na União Soviética agora com a reforma de 1988, como também o sistema distrital inglês. A nossa visão é tendente - ainda não temos formulado isto - a examinar a questão do voto distrital misto do sistema alemão, que é um ponto de referência para se estudar uma alteração para o sistema brasileiro. Como é que se faz o sistema alemão? Em síntese, no sistema alemão as conquistas das cadeiras do Bundestag se dão pela soma dos segundos votos. Os segundos votos é que asseguram que os partidos políticos terão um determinado número de vagas, e a partir da obtenção das vagas dos partidos é que se calcula os personagens; e, com isso, você tem dois votos: você vota no distrito, ou seja no candidato do distrito e ainda vota a lista do partido elaborada pela Land e aí estabelece um voto ao partido e um voto ao candidato majoritário. É eleito no sistema distri-tal, no primeiro voto, o candidato mais votado. E o candidato mais vota-do ingressa no Bundestag, mas ingressa com a sua própria sigla, porque os segundos votos são utilizados para calcular as vagas dos partidos do Bun-destag e desconta-se desse número de vagas aquelas obtidas pelo partido no sistema majoritário. E, depois, ingressam os membros das listas parti-dárias e, portanto, os segundos votos possibilitam, desta forma, duas coi-sas fundamentais: que você respeite a representação regional, que é vi-tal, ou seja, o distrito eleitoral terá um representante regionalizado, que é importante ter, para discutir as questões dos investimentos públi-cos do local, investimentos públicos nacionais ou estaduais; e você terá, através da lista dos partidos ou por outros mecanismos, a possibilidade de alguns parlamentares poderem então pensar o país e levar a bandeira dos partidos. Agora, isso se coaduna, claramente, com o sistema parlamentar de governo. O sistema parlamentar de governo nos levaria a esse tipo de mecanismo, que poderia dar uma real representatividade, uma tentativa de representatividade. Creio que o sistema eleitoral proporcional brasileiro, como está posto, em que as circunscrições eleitorais coincidem com os es-tados, como territórios dos estados membros da federação, está esgotado e produziu algumas distorções que nós precisamos encontrar forma de superar.

Eu não tenho presente ainda, quero confessar a vocês, qual se-ria a forma ideal, mas tenho feito estudos e análises, a partir da expe-riência político-partidária e político-eleitoral das campanhas eleitorais, da consistência do sistema que possa privilegiar a questão regional atra-vés do voto distrital e a questão nacional ou transregional através do sistema distrital. Você hoje não pode pretender, dentro do Congresso, pen-sar o País como um todo, vai pensa-lo a partir de sua região eleitoral, exatamen-te a justificativa de seu voto. Eventualmente a justificativa de sua reeleição. E a partir desse processo dinâmico é que nós vamos encontrar uma saída. Con-fesso que caminho para uma solução distritalista mista e quero dizer tam-bém que este texto constitucional, que fixou o sistema proporcional, é al-guma coisa que vinha das esquerdas; ou seja, o Partido Comunista do Bra-sil e o Partido Comunista Brasileiro defendiam arduamente a manutenção do

voto proporcional, porque seria a forma com que eles poderiam eventualmente se manter com o processo eleitoral, obtendo resultados nas eleições proporcionais. O sistema distrital poderá possibilitar uma revisão desse mecanismo. Tenho a impressão que, alterando este mecanismo, nós teremos condições de começar a produzir.

Agora, não vai resolver, mesmo se nós não alterarmos esses critérios, não alterarmos esses mecanismos; não conseguiremos alterar a questão do problema partidário. Não será pela crítica moralista, através de crítica à situação que se encontra, que nós vamos tentar moralizar esta situação. Porque, na verdade, o que vai acontecer? Vai acontecer que o parlamentar que pretenda se reeleger precisa conseguir botar aqueles canos de esgoto na rua da Vila Santa Tereza em Santa Maria, porque se não botar aqueles canos de esgoto ele vai acabar não tendo aqueles votos. Aqueles pessoas vão pensar exatamente naquilo: é o fato de sair na frente de sua casa e encontrar a cloaca passando pela sarjeta da rua; este é o problema que ele vive, e se nós não tivermos um mecanismo para fazer com que estas situações sejam revistas, não vamos ter condições; é a mesma coisa que as corporações, ou seja, enquanto tivermos um voto proporcional nós vamos ter candidatos claramente corporativos, que usam a sigla de determinado partido e vão lá para representar uma corporação, seja corporação "a" ou "b" e que corresponderão às exigências das suas corporações; no momento em que você tiver um sistema proporcional, supera-se isso.

Aliás, na Constituinte foi muito forte a pressão das corporações na tentativa de colocar no texto constitucional determinados temas que, teoricamente, poderiam não ser temas constitucionais, mas que era a forma pela qual asseguraríamos espaços dentro da divisão do bolo do país. E por que faziam? Faziam isto porque fugiam do veto do executivo; por quê? Porque, no sistema constitucional, a Constituição bastava maioria absoluta e estava liquidado o assunto, ao passo que, no sistema da legislação ordinária, você tem a Câmara, o Senado e o veto; e, depois, a rejeição do veto em ambas as casas. Então, o processo legislativo para assegurar aqueles mecanismos era muito difícil, havendo um avanço barbaemente corporativo em cima da Constituinte, e nós sobrevivemos em alguns aspectos e acabamos cedendo em outros. Vou dar um exemplo, só para encerrar, sobre um avanço corporativo curiosíssimo: setores da esquerda brasileira defendiam aquilo que nós chamamos lá na Constituinte "by brazilian act", que se consubstanciou com o artigo que diz que os governos darão preferência, na aquisição de bens e serviços, às empresas brasileiras de capital nacional. Esse texto nós chamávamos "by brazilian act", na cópia do sistema americano do "by american act" - só que os americanos estabeleceram a preferência na aquisição de bens produzidos no território americano, e não bens produzidos por empresas de capital nacional. Nós colocamos empresas brasileiras de capital nacional preferencialmente para aquisição de bens e serviços. O que estava atrás disso? Era uma defesa do nacionalismo mais ferrenho da Frente Nacional Parlamentarista, que foi referida pelo Dr. Carrión e que ainda existe lá no Congresso. E foi defendida pela Frente Parlamentar Nacionalista, só que interessava às grandes empreiteiras nacionais e também à empresa que explora quase com exclusividade no país a questão de minérios. Era a Paranapanema, a Oldbrash, enfim, que estavam interessadas nesse mecanismo. Para quê? Para estabelecer aquilo que é típico do capitalista brasileiro: o cartório. A defesa do seu cartório, do

seu espaço necessário, na mordida absoluta que se faz do dinheiro público, neste mecanismo da distribuição e da divisão das obras públicas. Tudo isso mostra que nós temos que encontrar o mecanismo para evitar a corporação. Mas quando se faz a expressão de corporação, não se confunda, de forma absoluta, o sistema da fiscalização popular não só por via de partido. Não há dúvida alguma que nós temos que ter isto. Agora, nós não vamos ter isso se nós privilegiarmos exclusivamente a questão corporativa como um viés para o caminho que vai levar necessariamente ao autoritarismo. Creio que com isto estão respondidas as duas perguntas.

Intervenção do Ex-Governador DR. PEDRO SIMON:

O Dr. José Flaubert Machado, Procurador Regional Eleitoral, pergunta: "O apoio do atual governo ao parlamentarismo não se explica no desejo do atual governo de se manter no poder?" Pode até ser que sim, mas se nós conseguirmos aprovar o parlamentarismo, não tenho maior preocupação com o que possa vir depois. Adotado o regime parlamentarista, quais as conseqüências importantes? O interessante é que, em 1º lugar, o presidente deve ter um mandato longo - como na França, o Mitterrand, com mandato de 8 anos - porque passa a ser uma espécie de coordenador, de cidadão que coordena a ação entre os vários poderes. Ele não tem o desgaste do equívoco das medidas governamentais; ele só aparece na hora importante, ele aparece no grande momento - se tem que dissolver, dissolve, porque o povo quer que dissolva o parlamento; se tem que demitir, porque cai o gabinete, ele escolhe o cidadão que vai escolher o novo governo.

Não sei se o Presidente Collor está defendendo o parlamentarismo porque ele pretende se manter no poder, como os vários presidentes civis e militares que se quiseram manter no poder, mas a melhor forma é escolher o parlamentarismo. Na verdade se o plebiscito aprovar o parlamentarismo, se nós tivermos o parlamentarismo, a figura do presidente passa a ser importante porque deve ser uma pessoa respeitável, mas quem vai decidir os rumos do país é o gabinete. E quem vai ter a maioria nesse gabinete é quem tiver a maioria no Parlamento. A imprensa nacional diz que o Sr. Collor quer parlamentarismo, que ele vai ser presidente da República e, depois, adotado o parlamentarismo, vai ser o primeiro ministro. Olha, se ele for Presidente da República, agüentar os cinco anos, adotar o parlamentarismo e tiver um congresso que o escolha como primeiro ministro, o Brasil vai estar bem, as coisas vão estar bem melhores e eu, então, acho que a situação é completamente outra. Eu é que não vou contra o parlamentarismo, porque se ele vier, o Sr. Collor vai dar certo, vai haver eleição para o parlamento e ele vai ser o primeiro ministro. Como eu não quero que ele seja o primeiro ministro daqui a cinco anos, não quero o parlamentarismo. Eu acho que os motivos que o levam a defender ou não o parlamentarismo pouco me importam. A preocupação de ele imaginar que possa vir a ser o primeiro ministro, também pouco me importa. O que eu acho real, e repito a afirmativa, é de que eu considero positivo. Tenho criticado, acho que há uma série de equívocos, não votei no Sr. Collor nem sou dos seus maiores fãs, mas sou obrigado a reconhecer que respeito que ele, quando candidato, dizia ser parlamentarista; vem, Presidente da República, em mais de uma oportunidade repetindo, que continua sendo parlamentarista; acho este fato positivo, sejam quais forem as razões que o levam a adotá-lo.

Outra pergunta - Dr. Renan, Promotor de Justiça: "Sendo a maioria dos constituintes favorável ao parlamentarismo, que argumentos de força os pressionaram a mudar de decisão?"

Volto a repetir uma coisa que é importante: modéstia à parte, os Srs. me perdoem, não a minha figura pessoal, eu, Pedro Simon, mas foi o Governador do Rio Grande do Sul, a autoridade política mais importante que defendeu o parlamentarismo; porque os outros governadores, todos defendiam o presidencialismo. A Rede Globo e todas as estações de televisão também. Aquela célebre fotografia que a gente costumava ver nos regimes militares e que nunca mais se viu, do forte apache, onde aparecia o alto comando reunido, e antes de eles decidirem - e decidiam em reunião fechada - a imprensa publicava foto de generais reunidos, a portas fechadas, e vinha a pergunta: "o que é que vem aí? Ato institucional, medida complementar, cassação?" Essa fotografia apareceu, e saiu a nota depois, de que a adoção do parlamentarismo era considerada subversão, retrocesso, sei lá mais o quê. A CUT se reuniu e defendeu o presidencialismo; partidos como o PDT e o PT defenderam o presidencialismo e, de repente, quando a gente viu, de um lado a Federação das Indústrias, do outro lado o PDT e o PT defendem do o presidencialismo, todo mundo ficou tonto.

Quer dizer, a grande imprensa, os militares, os partidos de esquerda tipo PT, PDT, os candidatos à Presidência da República ao que eu sei - no final, o Covas fez uma espécie de "mea culpa" e meio que mudou - na verdade, eram todos presidencialistas. Os presidentes dos grandes partidos, a começar pelo meu, eram presidencialistas. Ora, o Congresso não tinha como não sofrer essa pressão, e aí o Congresso mudou, porque chegou a ter emenda no Congresso Nacional com 2/3 de deputados e senadores a favor do parlamentarismo. Dois terços de assinaturas de deputados e senadores favoráveis à adoção do parlamentarismo. E não vamos esquecer do Dr. Sarney, que fez uma pressão violenta, radical, contra o parlamentarismo; e aí os parlamentares fizeram um ato de um equívoco total. Chegou um determinado momento em que passava o parlamentarismo com 5 anos, e aí alguns radicalizaram: tem que ser parlamentarismo com 4 anos; eu fui um dos que defenderam: "Olha, para mim pode ser parlamentarismo com 4, 5, 6 anos; em adotando o parlamentarismo, estou pouco me importando com o tempo de mandato do Dr. Sarney"; pois a gota d'água que derrotou o parlamentarismo em definitivo foi exatamente em torno dessa definição. O próprio Sarney estaria meio que disposto a aceitar o parlamentarismo, desde que fosse com 5 anos. Mas houve determinado momento em que o parlamentarismo estava tão forte, que eles disseram: "Não, tem de ser com 4 anos." e terminamos ficando com 5 anos e sem o parlamentarismo.

Foram equívocos realmente lamentáveis, mas sou obrigado a reconhecer que o Congresso Nacional, os Deputados no seu conjunto, os Senadores no seu conjunto, sofreram uma tal gama de pressão que seria muito difícil que eles pudessem resistir mais do que resistiram; foi realmente uma pena e a prova de que a resistência existia, de que a disposição do Congresso de votar o parlamentarismo era real, foi que eles votaram o item no plebiscito; quer dizer, havia uma "mea culpa" de que eles não estavam agindo corretamente, tanto que colocaram o item no plebiscito - o que me parece, cá entre nós, uma grande saída. A saída ideal era adotar o parlamentarismo; perdemos uma medida de ouro, porque criava o parlamentarismo. O Presidente da República seria fraco politicamente, eleito pela eleição in-

direta; não era presidente, era vice que tinha assumido, não tinha nenhuma força política; em cima do parlamentarismo, os partidos surgiram com mais idéias, com mais conteúdo, com mais formação. Nós iríamos para as eleições agora, se tivéssemos adotado o parlamentarismo, em fórmula bem mais consolidada. Ao termos eleito um Presidente da República, nós teríamos eleito um presidente para o regime parlamentar e, agora, partiríamos para a eleição com partidos absolutamente bem consolidados. Por isso, creio que, mais do que olhar para trás e ver por que não foi adotado, melhor seria olhar para a frente e ver o que fazer para que ele seja adotado.

Foi dito aqui pelo ilustre Professor Carrion que há muitas coisas a mais do que discutir presidencialismo e parlamentarismo; é claro que sim. E não entenda S. Exa. que, quando me referi à questão das corporações eu não queria valorizar o movimento participativo da sociedade; pelo contrário, tenho insistido na importância da presença desses movimentos. Aliás, falando nesses movimentos, eu quero ser mais claro: o que eu acho é que deve haver uma divisão entre o movimento participativo da sociedade e o partido político. O que não pode haver é a manipulação do movimento da sociedade por aquele. Penso que partido político é partido político e movimento da sociedade é movimento da sociedade: associações de bairros, associação do interior, associação de professores, associação de intelectuais, associação de todos os segmentos sociais são da maior importância, e devem ter força; deve ser valorizado o trabalho comunitário. A participação comunitária é absolutamente necessária.

Se olharmos para os Estados Unidos e para a Europa, nós vamos ver a importância que se dá ao trabalho comunitário, ao trabalho voluntário, às organizações que existem, que fiscalizam e que agem em função da defesa da sociedade. Essas são absolutamente importantes e necessárias. Só que isso faz uma parte e a democracia em termos dos poderes, na minha opinião, é feita pela via dos partidos políticos.

PERGUNTA: A tese do mandato pertencer aos partidos não pressupõe partidos fortes? (Presunção de que o voto é do partido e não do candidato).

RESPOSTA - DR. RICARDO LUIZ DA COSTA TJADER:

A realidade é exatamente inversa à colocada pelo autor da pergunta. Como poderão existir partidos fortes se, por exemplo, o parlamentar que se elege com o menor número de votos, isto é, tendo se eleito basicamente com a grande votação conseguida pelos primeiros colocados do partido e pelos não eleitos, puder, a qualquer momento, a seu único e exclusivo talante, trocar de agremiação. Como poderão existir partidos fortes, se aqueles que conseguiram isto pelo resultado da eleição poderão diminuir de tamanho a cada momento, com o afastamento de parlamentares, diminuindo o partido, assim de tamanho a cada troca de partido.

A posição que sustentei, ao contrário, trabalha no sentido de criar condições para que os partidos se fortaleçam, pois impedirá ou diminuirá em muito o crescimento dos políticos meramente oportunistas, que somente querem pertencer ao partido que esteja com mais prestígio no momento, mostrando assim, estes políticos total e completa ausência de qual-

quer mínimo de ideologia. e partido é agrupamento de pessoas que defendam as mesmas idéias, os mesmos princípios, em suma, a mesma ideologia.

PERGUNTA: "Aplicar-se-ia o princípio da perda do mandato do deputado eleito com votação superior à do quociente eleitoral?"

RESPOSTA - DR. TJADER:

Efetivamente esta situação não se demonstra tão absurda e fraudulenta à vontade do eleitor, como aquela em que a troca de partido é feita por quem alcançou votação muito inferior ao quociente eleitoral. Mas, mesmo assim, entendo que por serem de periodicidade certa nossas eleições, é nestas oportunidades que o eleitor, na soma total das votações individuais, indica a representatividade, o equilíbrio de forças entre os partidos, que é considerado adequado por aqueles eleitores naquele momento histórico. Entendo que não pode ficar ao arbítrio, mesmo destes campeões de votação, o livre direito de alterar a proporcionalidade estabelecida pelos eleitores.

Além disto, vejo muitos problemas também no aspecto prático, como, por exemplo, determinado deputado ter feito uma votação que deu direito a três vagas ao partido. Então assumiriam os cargos, este determinado candidato e mais dois companheiros de partido. De repente ele resolveria trocar de partido. E as vagas? Passariam a ser todas as três do novo partido a que ele venha a pertencer? Ou os dois do partido, que se elegeram no partido de origem, permanecem com os cargos? Não se estaria, assim, quebrando a representatividade? E se este campeão de votação que trocou de partido deixar o cargo vago (morte, eleição para outro cargo, escolha para cargo de confiança, etc.) quem o substituirá? Suplente do novo ou do velho partido? E a proporcionalidade não estaria sendo mexida mais uma vez?

Não, mesmo para quem faça votação acima do quociente eleitoral, a troca de partido pode e deve levar à perda do mandato popular, para que não haja infringência à livre decisão democrática dos eleitores, que decidiram, inclusive, sobre a proporcionalidade.

MODERADOR E PRESIDENTE DA MESA DE TRABALHOS:

Pelo adiantado da hora vamos encerrando os trabalhos da manhã antes de devolver a Presidência ao eminente Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa.

Quero agradecer a oportunidade de intervir nesse Seminário, salientando a excelência da participação de todos e, mais do que isso, a excelência também da idéia do próprio Seminário, que pela primeira vez, no País, traz interessados em matéria eleitoral a esse debate tão útil e tão necessário, sobre questões essenciais, também, aqui tratadas, como o abuso do poder econômico, que sempre vexa até o Poder Judiciário, e dos partidos políticos que deixam uma grande interrogação no público. Eu me congratulo com o Desembargador Gilberto pelo êxito já alcançado até aqui, por esse Seminário e pela sua idéia de, saindo fora da rotina, proporcionar esse encontro de todos os interessados em Direito Eleitoral.

Quero agradecer de modo especial, hoje, também a participação dos eminentes debatedores: ao Deputado Federal Nelson Jobim, ao ex-Governador Dr. Pedro Simon, ao Professor Eduardo Carrion, ao nosso colega Dr. Tjader, que participaram e abrilhantaram este encontro na manhã de hoje. Muito obrigado.

DESEMBARGADOR GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA:

Quero agradecer a participação de todos. Declaro encerrada a sessão e convoco-os para as 14 horas, a fim de tratarmos do tema "Da ação de Impugnação de Mandato Eletivo". Muito obrigado.

1º SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE DILATADO ELEITORAL

DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. Da esquerda para a direita: Dr. Juracy Vilela de Sousa (Juiz Eleitoral em Porto Alegre), Dr. Joel José Cândido (Procurador da Justiça no RGS), Dr. Antonio Carlos Mendes (Procurador Regional Eleitoral/SP), Dr. João Carlos Silveiro (Juiz do Tribunal Regional Eleitoral/RS), Des. Âgueda Rodrigues Martins (Presidente do TRE/CE), Dr. Aroldo Mota (Advogado em Fortaleza/CE), Des. Juarez Tavora de Azeredo Coutinho (Presidente do TRE/GO), Des. Antonio Carlos Alvares Braga (Vice-Presidente do TRE/SP).

ABERTURA DA SESSÃO DO DIA 24.05.1990, ÀS QUATORZE HORAS

Desembargador GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA:

Ao declarar aberta a sessão na parte da tarde, para tratar do tema "Da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo", convido para formar a Mesa o Doutor Antônio Carlos Mendes - Procurador Regional Eleitoral de São Paulo, o Doutor Aroldo Mota - Advogado em Fortaleza, o Doutor Joel José Cândido - Procurador da Justiça do Rio Grande do Sul, o Doutor Juracy Villela de Souza - Juiz Eleitoral em Porto Alegre, o Desembargador Juarez Távora de Azevedo Coutinho - Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, o Doutor Antônio Carlos Álvares Braga - Tribunal Eleitoral de São Paulo, o Doutor João Carlos Silveiro, que presidirá como Coordenador neste Painel, e o Professor Fávila Ribeiro.

Doutor João Carlos Silveiro, Moderador:

Convidamos a Desembargadora Âgueda Rodrigues Martins - Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - para compor a Mesa.

Comos votos da Mesa de que seja proveitosa a toda a assistência este debate de hoje, concedo a palavra ao Doutor Antônio Carlos Mendes, Procurador Regional Eleitoral em São Paulo.

DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

Conferência proferida pelo Doutor ANTONIO CARLOS MENDES, Procurador Regional Eleitoral em São Paulo, a 24.05.1990.

Doutor João Carlos Silveiro,

Digníssimo Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul,

Ilustres membros da Mesa,

Advogados, Colegas,

Senhoras e Senhores:

Nós, nesses dois dias de exposições e debates, tivemos a oportunidade de ouvir exposições e intervenções do mais alto rigor científico, da mais alta densidade crítica com relação a uma série de temas que foram postos à discussão neste Seminário.

É importante que nós façamos essa distinção metodológica apenas, de ordem meramente operacional para que alguns aspectos, alguns posicionamentos fiquem plenamente esclarecidos. De um lado, até a concepção - eu havia dito outro dia ao ilustre Desembargador Gilberto Corrêa que a composição das Mesas teve algo de diabólico porque reuniu, de um lado, pessoas de espírito dogmático como nós, que trabalhamos o Direito, e pessoas do mais alto espírito crítico que tentam modificar o Direito Positivo e formulando-nos propostas nesse sentido. Não há nenhuma possibilidade de, tanto na ordem prática quanto na ordem teórica, de se opor a isso. Eu acho que um debate, um seminário, é exatamente para isso, onde todos os temas devem ser feridos e feridos profundamente para que daí saia alguma coisa de bom. Não estou aqui colocando o bom contra o mau, mas alguma coisa que seja possível de ser aproveitada em benefício desse caminho, na procura desse caminho que é essencial para a sociedade brasileira, que é o caminho do aperfeiçoamento das suas instituições democráticas e, muito mais do que isso, entregar ao povo brasileiro aquilo que ele precisa ter, aquilo que merece ter em face dos fins e propósitos fixados pela ordem constitucional brasileira.

Eu aproveito esta oportunidade para tocar num ponto ressaltado pelo ilustre Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa quando da abertura deste Seminário. Em face do tempo, nós não pudemos tratar desse assunto nos debates por ocasião do tema tratado hoje. É com relação ao problema dos partidos políticos. Permito-me fazer esse breve relato por que concordo inteiramente com Sua Excelência. Acho que, com a introdução da autonomia partidária sob o ângulo da nova Constituição Federal, houve um avanço extraordinário em termos institucionais, em termos de prevalência do partido político, de preservar a sua autonomia político-partidária, e não vi isto discutido na parte da manhã - o problema da autonomia política dos partidos políticos. Ora, a autonomia administrativa, por exemplo, quando a Constituição assegura aos partidos políticos a

sua personalidade jurídica, hoje, se adquire por meio do registro no cartório civil das pessoas jurídicas. Desse preceito, desse princípio constitucional decorrem consequências inimagináveis até então, em face da ordem jurídica anterior. Ora, o quer dizer isto: eu quis dizer que a Constituição, quando entrega a personalidade jurídica por meio desse registro no cartório civil das pessoas jurídicas, quis fazer concreto algo que era teórico, que era a autonomia político-partidária dos partidos políticos.

É bem verdade que diz a Constituição, também, que deve o partido político registrar os seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, e aqui há uma distinção a ser feita e, aliás, já foi feita pelo ilustre Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Doutor Ruy Ribeiro Franca, ao concordar com o parecer de uma colega ilustre, Procuradora da República, Doutora Raquel Ferreira: a distinção entre personalidade e capacidade jurídica dos partidos políticos. Então, adquire-se a personalidade por meio do registro civil - é o que diz a Constituição -, entrega-se a capacidade do partido político, capacidade política, por meio do registro no Tribunal Superior Eleitoral. Mas daí, consequências existem e que nós devemos colocar, ainda que normas infraconstitucionais estabeleçam determinados procedimentos de registro de partidos, de diretórios, de diretórios municipais. Entendo que hoje, em face desses princípios constitucionais não há necessidade de o partido político buscar o seu registro junto aos Tribunais Regionais Eleitorais - registro dos diretórios. Por que? Porque isso contraria todo o espírito e toda a mens legis lançada pela Constituição positivada, promulgada no dia 5 de outubro de 1988. Há que se conferir efetivamente uma eficácia muito grande a esse dispositivo constitucional; há que se respeitar a Constituição. E ao se respeitar a Constituição, deve-se afastar a incidência de normas contidas na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral, como bem disse o ilustre Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa: não há obrigatoriedade do partido político, hoje, em face da Constituição, registrar os seus diretórios nos Tribunais Regionais Eleitorais. Sequer a figura anacrônica do observador eleitoral deve ser utilizada pelos Tribunais. É uma interferência indevida da Justiça Eleitoral e não tolerada pela Constituição Federal. Acho que este é o caminho que leva ao fortalecimento dos partidos políticos no Direito Brasileiro, de acordo, portanto, com o Direito Brasileiro. Eu acho que a proposta do ilustre Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa deve ser considerada, refletida e buscar caminhos para que alguma formalidade exista, visando à fiscalização dos partidos políticos que é dever da Justiça Eleitoral, é dever do Ministério Público Eleitoral; porém não burocratizar muito essas obrigações ou esses deveres de ordem acessória, isto é, esses deveres de ordem acessória não podem influir na autonomia administrativa dos partidos políticos.

Era essa a observação que eu gostaria de ter feito e gostaria de ouvir as considerações dos ilustres palestrantes, como o Deputado Nelson Jobim, o ex-governador Pedro Simon, os ilustres participantes da Mesa e, inclusive, o ilustre Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa, que me parece uma proposta adequada e de acordo, está conforme ao espírito e à letra da Constituição Federal.

Mas o tema que me foi entregue para que nós possamos refle-

tir em conjunto neste momento é a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Faço uma observação inicial porque nós estaremos tratando de um instrumento, de uma garantia constitucional e como tal muito voltada para aspectos técnicos talvez; tentarei minimizar esses aspectos, para tornar menos maçante a exposição.

Para buscar o significado desse instituto constitucional chamado Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, devemos fazer uma breve digressão a respeito da nossa consciência jurídica daquilo que foi positivado pelo Direito Brasileiro, daquilo que informa toda a ação, toda esta maneira segundo a qual o Judiciário é provocado para exercer a sua função, isto é, como é que o Judiciário pode ser provocado.

O Direito Brasileiro, dentro da linha das chamadas democracias liberais, até mais ou menos 20, 30 anos atrás, desconhecia o que eram direitos coletivos, direitos difusos, e centrava toda a preocupação na noção de lesão de direito individual, isto é, o cidadão somente tinha possibilidade de exigir a prestação jurisdicional quando tivesse um direito seu lesado. A proposta, o princípio constitucional, nenhuma lesão de direito individual será subtraída da apreciação do Poder Judiciário. É evidente que o Estado Moderno não comporta mais este individualismo. Introduziu-se no Direito Brasileiro o que? A noção de direitos coletivos, a qualificação, a legitimação ativa para buscar do Poder Judiciário o que? A prestação jurisdicional devida quando? Quando outros direitos, outras finalidades que não lesões de direitos individuais tivessem que ser atingidas com a introdução, por exemplo, da chamada ação popular no Direito Brasileiro.

De outro lado, o nosso Direito voltado para esses paradigmas teóricos da Europa Continental, onde se preservam direitos e garantias individuais, também impunha, como impõe, em alguns casos, ao Juiz, ao Judiciário, aos órgãos monocráticos e aos órgãos colegiados, um impedimento nas questões de Direito Público: não se utilizar dos recursos da analogia do recurso aos princípios gerais de Direito para resolver determinadas questões, salvo em Direito Privado, onde a ordem jurídica e ordem constitucional impedem que o Juiz deixe de decidir a lide, deixe de compor a lide, alegando que não há norma que regule aquela situação concreta. Deve o Juiz buscar o que? Buscar inspiração na analogia, buscar inspiração na equidade e nos princípios gerais de Direito para poder compor esta lide.

O Direito Brasileiro, com a nova Constituição, apresentou uma inovação brutal nesse princípio porque submeteu, também, as relações de Direito Público a esse princípio, entregando ao cidadão mecanismos para acionar o Judiciário como, por exemplo, o chamado Mandado de Injunção que serve para aplicar diretamente uma norma, um princípio constitucional, quando há necessidade de uma norma infraconstitucional para tornar a norma constitucional eficaz. E é neste quadro que se insere a ação de impugnação de mandato eletivo. Tratar desse assunto no Direito Brasileiro, hoje, é quase que uma construção legislativa. O esforço do intérprete, hoje, deve passar por uma série de caminhos e esses caminhos todos inspirados na letra e no espírito da Constituição Federal, porque não há lei infraconstitucional que torne eficaz esse dispositivo e nem precisa. Por quê? Porque o próprio texto constitucional, não só a letra do § 99, do § 10, do art. 14 da Constituição Federal, entrega to-

das as características desta chamada ação de impugnação de mandato eletivo, como o contexto da Constituição leva à eficácia plena deste dispositivo quando exige que, para o ingresso, para investidura em cargos públicos haja um mínimo de requisito de moralidade, de juridicidade, enfim, qualificações dadas pela Constituição que é minudente nesse sentido e que leva à eficácia desta ação de impugnação de mandato eletivo. Ora, então eu vou tomar como pressuposto este princípio segundo o qual o § 10 do art. 14 da Constituição Federal é uma norma de Direito Constitucional de eficácia plena, para utilizar a expressão usada por José Afonso da Silva, inspirada em norma de eficácia plena - porque independe de qualquer outra norma integrativa - norma infraconstitucional, evidentemente. Então, é uma norma que deve ser aplicada. Quem deve aplicar essa norma, essa ação de impugnação de mandato eletivo, essa norma constitucional? Indubitavelmente, a Justiça Eleitoral, porque decorre do texto constitucional. A Justiça Eleitoral é o órgão competente para tornar eficaz este princípio e os demais princípios constitucionais, visando à preservação da moralidade dos mandatos eletivos e da investidura desses parlamentares. Portanto, nós podemos admitir que as eleições e a investidura em cargos públicos eletivos têm um significado, sob o ponto de vista do Direito, muito importante, havendo, pois, consequências jurídicas, isto é, não é algo que está fora do Direito, mas está dentro da ordem jurídica e por ser jurídico tem consequências jurídicas.

Pois bem, a ação de mandato eletivo é prevista no próprio enunciado do § 10 do art. 14 da Constituição Federal, que diz o seguinte: "O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de 15 dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude". Esses são os pressupostos lançados pela Constituição Federal, pressupostos, portanto, de cabimento desta ação pública. Então, a primeira consequência, a primeira conotação que nós podemos retirar desse enunciado é que nós estamos diante de uma ação pública, uma ação - se quisermos chamar - de ação popular eleitoral. Por quê? Porque, a rigor, a Constituição Federal, embora não nominando exaustivamente, dá critérios para entender assim, os legitimados, todos aqueles que são legitimados, que detêm legitimidade ad causam para deflagrar esse processo de controle da moralidade, da lisura e da normalidade do procedimento eleitoral; dá-nos critérios determinados para que possamos identificar as pessoas qualificadas para tanto. Mas isso, repito, é também uma atividade voltada para o legislativo, porque o legislativo poderá regular esta ação. Mas, enquanto não o faz, não a regula, evidentemente que o Judiciário, tanto quanto o Ministério Público estarão sujeitos à incidência desta legislação infraconstitucional. Mas enquanto não o faz eu acho que nós estaremos autorizados a tentar fixar o conceito desta ação de impugnação de mandato. Isto não é novidade no Direito Brasileiro; novidade no sentido de que surgiu a norma constitucional, surgiu a Constituição de 1988 e inovou a ordem jurídica. Não. Nós podemos encontrar esta própria ação pública - embora não com esta abrangência - onde o Código Eleitoral trata da ação pública eleitoral legitimando o Ministério Público. E dentro de uma interpretação sistemática nós poderemos chegar às mesmas conclusões do enunciado constitucional, com o Ministério Público qualificado para deflagrar esse processo de controle da investidura em cargos eletivos, anulando as decisões de proclamação de eleições, a proclamação de resultados e, e-

ventualmente, a expedição dos diplomas, sem recorrer, necessariamente, aos recursos ali estabelecidos como o recurso contra a diplomação. Mas essa é uma questão vencida e sobre a qual tenho uma opinião que não se aplica, embora a jurisprudência seja toda no sentido de que não se aplica a aquele impedimento da ação recisória em matéria eleitoral. Eu acho que hoje esta é uma questão inteiramente superada. Entretanto, nas eleições municipais de 1988, a Lei nº 7.664 regulou este instituto, estabelecendo a hipótese de impugnação de mandato eletivo por abuso do poder econômico, fraude ou corrupção em matéria eleitoral. A grande preocupação é partir do texto constitucional, partir do enunciado do § 9º do art. 14 da Constituição para saber se é suficiente este enunciado normativo para que nós possamos deflagrar inteiramente o processo eleitoral, o contencioso eleitoral, visando a esse controle. Entendo que não. Entendo que a interpretação isolada deste preceito leva a equívocos monumentais, porque nós temos diante da Constituição uma série de princípios e preceitos que preservam direitos e garantias individuais e, nesse sentido, há o problema do devido processo legal, do contraditório, e de tudo o mais que decorra da garantia do direito de defesa nesta matéria. Então, eu acho que a Constituição, embora enuncie, nós temos que buscar nas normas infraconstitucionais elementos para tornar operativo esse preceito e esses princípios. E quais são? São normas adjetivas que nós poderemos buscar, por exemplo, no Código de Processo Civil. Normas supletivas, adjetivo-supletivas, que poderemos encontrar onde? Tanto no Código Eleitoral quanto na legislação eleitoral extravagante, na Lei Complementar nº 5, por exemplo. Ontem, eu já me posicionei com relação à eficácia deste diploma legal e quanto à ineficácia da nova Lei de Inelegibilidades. Por isso, tomo como pressuposto que o que se aplica hoje é a Lei Complementar nº 5 e não a Lei de Inelegibilidades. Nós podemos até discutir o acerto ou o desacerto desse posicionamento, mas eu entendo que entre aplicar a lei e aplicar a Constituição, aplica-se, inequivocamente, a Constituição Federal. É o que está faltando.

Pois bem, e o que é realmente essa ação de impugnação de mandato eletivo? É uma ação. E nós temos, até intuitivamente, - nós que estamos habituados a tratar com o Direito Processual, com o Direito Constitucional - temos esta intuição. É um direito público subjetivo. Direito público subjetivo a que? A um governo honesto. É isto a que visa a ação de impugnação de mandato. Ação, direito subjetivo público. Qual a finalidade? A finalidade é o governo honesto, porque não se admite que se busque a investidura em cargo público, contaminando este ato que é um ato moralmente inatacável, mas juridicamente inadmissível quando se faz por meio do abuso econômico, por meio da corrupção e por meio da fraude eleitoral. É um direito público porque é um direito que visa a deflagrar o processo e provocar a jurisdição eleitoral, isto é, o contencioso eleitoral é a deflagração desse processo, visando a perquirir todos esses aspectos relativos à investidura do mandato eletivo por meio da fraude, da corrupção, do abuso do poder econômico; é um direito individual, é um direito subjetivo público, e todo cidadão deve e pode exercê-lo. Pois bem, sendo este - se nós podemos entender assim -, o sistema normativo, tendo o dado constitucional, a norma constitucional, o código de processo, para dar maior efetividade a esse preceito, podemos lançar mão da Lei Complementar nº 5 naquilo que se afeiçoa ao processo para tornar eficaz a ação de impugnação de mandato eletivo. Eu acho que

não se exclui a possibilidade dos Tribunais e do Tribunal Superior Eleitoral, dos Tribunais Regionais Eleitorais, exercitando a sua competência constitucional, de organizar internamente as ações, os procedimentos atinentes às ações de competência originária, de baixar um ato regimental, introduzindo no seu regimento normas para disciplinar esta ação de impugnação de mandato eletivo.

Evidentemente eu não estou aqui dizendo uma novidade; estou apenas descrevendo alguma coisa que aconteceu no Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, provocado por um Juiz dos mais brilhantes que conheço, que é o Professor José Inácio Botelho de Mesquita, que propôs, sustentou e o Tribunal acolheu, com algumas retificações, um ato regimental regulamentando, disciplinando a ação de impugnação de mandato eletivo. Acho que neste prisma também o ato regimental compõe este arcabouço normativo destinado à disciplina da ação de impugnação de mandato eletivo. Então, teríamos a Constituição, as normas processuais, normas de processo constantes também da Lei Complementar nº 5 e os atos regimentais dos Tribunais.

Outro aspecto importante e difícil de ser equacionado na ação de impugnação, que eu me permito chamar já de ação popular eleitoral é o objeto e a legitimidade ad causam. Disse que é um direito subjetivo, público, de deflagrar o processo eleitoral, isto é, exigir do Estado, de um de seus órgãos, uma prestação positiva; é uma facultas exigendi, portanto. Estamos diante deste fenômeno processual. A sua natureza é, evidentemente, uma natureza abstrata, como tudo o que decorre do Direito. É essencialmente abstrata a natureza da ação. É um direito abstrato, porque se repete várias vezes e se aplica a várias pessoas - generalidade e abstração -, características próprias das normas de Direito. É um direito autônomo, um direito de ação, isto é, eu tenho direito de exigir do Estado, de um de seus órgãos, do Poder Judiciário, que se pronuncie naquele determinado assunto. É instrumental porque visa à tutela de um princípio e de um preceito mais adequado que é o direito a um governo honesto. É uma garantia constitucional, portanto, e está submetida ao devido processo legal.

E a finalidade desta ação? A que serve este instituto de direito constitucional? Evidentemente o móvel pode ter sido político e, na maioria das vezes, quando este processo não tiver sido deflagrado pelo Ministério Público, que tem um estatuto próprio onde prevalece a imparcialidade, tal qual o do magistrado, o móvel pode ser um móvel político-partidário. Mas o móvel político-partidário enquanto tal é algo que pertence internamente à ação das pessoas que exercitaram aquela apresentação ou aquela ação. Não é algo, a princípio, aferível juridicamente, mas as finalidades são importantes e estas estão submetidas ao crivo do Judiciário. É a anulação de um princípio, a finalidade da ação de impugnação de mandato. É a anulação da votação ou do ato contaminado que pode não ser necessariamente o ato de votação, mas o ato contaminado pelo abuso do poder econômico, pela corrupção e pela fraude eleitoral. E em consequência desta invalidação, desta anulação, há a anulação do diploma, isto é, a votação - e eu insisto neste ponto - contaminada, maculada por esses vícios não pode beneficiar o partido. É evidente que daí decorrerão consequências brutais, isto é, não só aquele, o diplomado, perderá o direito à investidura, mas também o partido político sofre

rã prejuízo; dependendo da votação anulada, poderá haver anulação da eleição. Se, de acordo com o Código, houver atendimento daqueles pressupostos de convocação de nova eleição, o Tribunal, no exercício desse dever constitucional, não pode parar na sua decisão, na parte dispositiva da sua decisão, com a anulação do diploma tão-somente e, portanto, inibindo aquele candidato de assumir um cargo público em decorrência da eleição. Eu acho que deve ir além disso: deve evitar que o partido se beneficie daquela ilegalidade.

Pois bem, o que nós poderíamos falar sobre as condições ou requisitos desta ação de impugnação de mandato eletivo?

Vamos tomar aquela divisão clássica do processo que busca explicitar um princípio constitucional que é o direito de ação e o direito de ação popular eleitoral tal como introduzido pela nova Constituição. Então cabem aqui os mesmos critérios do processo para definir qualquer outro tipo de ação. Quais, por exemplo? Possibilidade jurídica do pedido, problema do cabimento dessa ação. Nós deveremos estar diante de uma hipótese, de um fato, com consequência do abuso do poder econômico em matéria eleitoral; se for, por exemplo, o abuso do poder econômico do cidadão que detém o monopólio do cimento, proibindo outros de ingressarem na sua atividade econômica, isso não é matéria da Justiça Eleitoral, salvo se esse proprietário, esse detentor desse monopólio for candidato. Aí sim.

Abuso do poder econômico em matéria eleitoral, corrupção ou fraude eleitoral são pressupostos de fato que ensejam a deflagração desse processo, havendo, portanto, possibilidade jurídica do pedido. A Constituição, quando trata desse assunto no § 10 do art. 14, trata de maneira imprópria, não imprópria para o constituinte, mas imprópria para a efetividade do direito, porque o constituinte, como não é um técnico do Direito, não é um jurista, não tem obrigação de saber utilizar a terminologia própria adequada para esse fenômeno. Diz a Constituição, § 10: "O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de 15 dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude." Como o jurista, que deve interpretar esse dispositivo, passa da leitura leiga, da leitura política para a leitura jurídica? Deve entender que aqui nós nos defrontamos com aspectos de plausibilidade daquela notícia, daquele fato. Não é necessário uma instrução com provas exaustivas daquilo que ocorreu; não há necessidade, portanto, de se instruir essa ação com prova pré-constituída, porque quem faz a prova em juízo é o Juiz; ele é quem faz a instrução do processo e somente aquela prova ali produzida é que terá consequências jurídicas. Então, é necessário que haja plausibilidade na caracterização em tese do ilícito eleitoral. A prova deve ferir aspectos objetivos e subjetivos da conduta, tanto do partido quanto dos candidatos. Outro aspecto dentro da categoria das condições ou requisitos da ação é o problema do interesse de agir. Quando é possível deflagrar esse processo de controle, a jurisdição eleitoral, o contencioso eleitoral? Ora, não precisamos buscar nas normas infraconstitucionais qualquer explicação para esta condição da ação. O dia a quo está fixado na Constituição Federal. Diz a Constituição que é do ato de diplomação que começa a fluir o prazo de 15 dias para a interposição da ação de impugnação de mandato eletivo. Dentro da classificação tradicional do Direi-

to, nós podemos, nos prazos, afirmar que se trata de um prazo decadencial. Por que decadencial? Porque nós estamos tratando de um direito subjetivo público e há uma decadência desse direito se não exercitado no prazo estabelecido pela Constituição Federal. São normas que se inspiraram em postulados de segurança jurídica, de normalidade e de harmonia das instituições e da ordem jurídica como um todo.

Há, também, o problema da legitimidade ad causam ativa. Pois bem, nós acabamos de afirmar que não há norma infraconstitucional regulando esta matéria. Essas normas não são realmente necessárias, porque nós temos definida a competência da justiça que deve tornar eficaz, dotar de eficácia esse dispositivo. Então é evidente que sobrevivendo a norma infraconstitucional, estaremos vinculados - volto a insistir aí - porque funções da justiça e do Ministério Público são funções de legalidade, de controle da legalidade, apenas.

Quanto à legitimidade - e hoje eu ouvi aqui o Professor Eduardo Corrion tratar, ainda que rapidamente, desse assunto sob um prisma, a meu ver, divorciado do direito positivo -, não me parece possível retirar deste instituto descrito, delineado pela Constituição Federal, as consequências que o Professor Corrion retirou. Acho que a legitimidade ad causam, nesta ação, está restrita aos protagonistas ou agentes do processo eleitoral. Acho que isso decorre do texto constitucional porque a legislação pode ser acioada de inconstitucional por dispor tanto além dos limites estabelecidos pela Constituição quanto aquém desses limites; a omissão também é um fenômeno de inconstitucionalidade. Então, parece-me que o problema da legitimidade ad causam na ação de impugnação de mandato eletivo, na chamada ação popular eleitoral, está restrita aos protagonistas que são plantonistas, ou agentes do processo eleitoral; tal como a chamada ação popular, está restrita. A legislação infraconstitucional estabeleceu condições de legitimidade ad causam, portanto, o Ministério Público está aí presente, o que decorre não deste texto, mas do seu estatuto constitucional, previsto no art. 123 e seguintes da Constituição Federal. Ele tem o dever de exercitar esta ação pública, esta ação popular eleitoral. Os partidos políticos, obviamente, os candidatos e os eleitores, são as pessoas qualificadas, a meu juízo, para exercitar a ação de impugnação de mandato eletivo ou a chamada ação popular eleitoral.

Legitimidade ad causam passiva - notem que eu já adverti os senhores para terem paciência porque tudo o que é técnico é meio maçante e acho que isso é realmente maçante - mas vamos adiante; legitimidade ad causam passiva: quem pode ser o réu nesta ação, ou melhor dizendo, quem deve ser o réu nesta ação? Ora, nós pressupomos a existência da diplomação ou a expedição do diploma em prol do candidato, o que me parece, com o maior rigor, o termo a quo. Pois bem, a expedição de diploma traz inúmeras consequências jurídicas, inclusive na ordem das imunidades parlamentares. Daí por que talvez o constituinte tenha nominado essa ação de impugnação de mandato eletivo e não de cassação do diploma expedido em prol do candidato, porque para a expedição do diploma e para a diplomação do candidato existe um estatuto parlamentar já definido, inclusive com aspectos relativos à imunidade parlamentar. Mas não é, a meu juízo, um direito individual, como não é um direito individual a imunidade parlamentar; é uma prerrogativa da instituição. Quando se diz

que o deputado federal, estadual ou senador é imune, quem é imune? Ele só é imune por ser deputado ou por ser senador porque este é um atributo da instituição parlamentar. E desta mesma forma, todos os princípios constitucionais apontam nesse sentido, como a nossa representação é uma representação partidária, é um governo que se supõe eleito livremente pelo povo, onde todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido, pressuposto fundamental da representação partidária, onde existe o pluripartidarismo, pressuposto constitucional, princípio estabelecido na Constituição Federal. Nós não podemos concluir de outra maneira: o réu nesta ação será o partido político e, também, o candidato diplomado. Não há um único réu. Há que ser posto, colocado nesta posição de sujeição passiva o partido político. Por quê? Para se anular o diploma, para se anular, se se quiser, o mandato, há que se anular, em algumas hipóteses, a votação. E essa votação beneficia o partido político e tem consequências efetivamente eleitorais no cálculo, por exemplo, de todos os coeficientes, quer partidários, quer eleitorais. Isto tudo, a meu juízo, deveria e deverá ser refeito porque, no momento em que nós temos uma democracia partidária, durante o tempo em que ela perdura, inobstante o inconformismo do Professor Carrion, o monopólio é exercido pelo partido político. Não se pode admitir que o partido político entregue o seu candidato diplomado e se beneficie daquela votação inteiramente contamina por vícios, por essas ilegalidades apontadas e que são pressupostos do cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo, tanto quanto o abuso do poder econômico. Não beneficia apenas o candidato, beneficia todo o partido e todos os candidatos. Bem, o Ministério Público, à evidência, é o grande responsável por essa ação de impugnação de mandato eletivo, responsabilidade a que não pode fugir. Pois bem, competência a instrução, sentença, coisa julgada em recurso - vamos dar um tiro de chumbo grosso para passar rapidamente sobre isso.

Critérios de fixação da competência: Diz a Constituição que a competência é da Justiça Eleitoral; sim, mas a Justiça Eleitoral tem uma organização complexa: existem órgãos monocráticos, com a investidura de juízes estaduais na função de juízes eleitorais; existem os Tribunais Regionais Eleitorais, órgãos de 2º grau da Justiça Eleitoral e o Tribunal Superior Eleitoral, órgão de 3º grau: essa é a ordem ordinária; esse é o caminho ordinário recursal. Há também o Supremo Tribunal Federal, o grande guarda da Constituição. As questões constitucionais desembocarão necessariamente no Supremo Tribunal Federal.

Existem inúmeros critérios para a fixação de competência na ação de impugnação de mandato. O primeiro deles, que decorre de uma interpretação literal das normas e regras de fixação de competência, é aquele que leva a firmar a competência dos órgãos jurisdicionais, na medida em que haja uma coincidência nas funções de expedição de diploma. Por exemplo, quando, nas eleições municipais, os diplomas serão expedidos pelo juiz designado naquela zona eleitoral. Seria, portanto, em tese, esse o juízo competente para decidir essas questões, para conhecer, processar e julgar a ação de impugnação de mandato eletivo, a chamada ação popular eleitoral. Da mesma forma, seria competente o Tribunal Regional Eleitoral nas eleições federais - os deputados federais, senadores, governadores e deputados estaduais - porque tem a competência, o Tribunal, de expedir esses diplomas; e o Tribunal Superior Eleitoral com a competência para conhecer e decidir das questões quando estiver em causa o diploma do Presidente e o do Vice-Presidente da Repú-

blica.

Entretanto, a Constituição Federal, ao estabelecer o privilégio de foro para alguns agentes políticos, tomou, por exemplo, o Prefeito Municipal - e isto é uma inovação da ordem constitucional vigente - e disse que, na hipótese de crimes comuns, o Prefeito será julgado pelo Tribunal de Justiça. É evidente que a literalidade do texto levaria a deslocar essa competência para o Tribunal de Justiça dos Estados; entretanto, a interpretação sistemática do texto constitucional de ve fazer prevalecer a jurisdição especial da Justiça Eleitoral. Prevalece a jurisdição eleitoral - é um princípio, é uma regra de interpretação - prevalece a jurisdição especial sobre a jurisdição comum, tal como prevalece na interpretação a lei especial sobre a norma geral. Por isso, como se trata de um assunto de muita importância, de extrema gravidade, que é a anulação ou impedimento na investidura de um cargo eletivo, a conclusão que me parece adequada, retirada do texto constitucional, a consequência necessária visando a firmar a competência da Justiça Eleitoral, é que essas ações, quando intentadas contra o partido político mas visando à invalidação do diploma de prefeito, devem ser julgadas pelos Tribunais Regionais Eleitorais. Neste ponto, invoco, aqui, o precedente do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: em inúmeras ações - já é, portanto, uma jurisprudência mansa e pacífica como nós gostamos de dizer, remansosa, como me auxilia o colega - já foi assentado que essa competência é do Tribunal Regional Eleitoral. Nesta matéria, invoco novamente o testemunho do Professor José Inácio Botelho de Mesquita, no qual ele diz exatamente isso. Faço minhas as palavras dele.

Assim, resta o problema da distribuição da competência originária entre o Tribunal local e os Juízes Eleitorais da mesma região. Este problema deve ser resolvido à luz das normas que instituem foro privilegiado e que por analogia se tenham como aplicáveis. A lei analógica também é lei e só não deverá ser aplicada onde a aplicação analógica se veja excluída por outra norma ou princípio geral de direito. Então a analogia é uma regra de direito que deve tornar operativa a movimentação dos Tribunais e do Judiciário. O que não pode é enrijecer essa conduta e torná-la inoperante ou ineficaz; busca-se, portanto, o recurso à analogia. A instrução do processo, a meu ver, deve ser buscada - todo o material relativo à instrução - no art. 270 do Código Eleitoral; no Código de Processo Civil com relação às provas; nos artigos 6º, 7º, 8º e 9º e seus parágrafos da Lei de Inelegibilidades; Lei Complementar nº 5; artigos 3º, 4º e 5º do Ato Regimental do Tribunal Regional Eleitoral, quando se tratar de ação proposta perante o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo.

Pois bem, qual a consequência da sentença? Nós, a rigor, a antecipamos: anulação da votação e do diploma. Novo cálculo dos coeficientes eleitoral e partidário e, eventualmente, novas eleições na hipótese de má-fé e espírito de vinculação tanto do eleitor, do partido político ou do membro do Ministério Público. As consequências são dadas pela Constituição Federal, que deverá impor uma sanção que poderá, evidentemente, ser descrita pela legislação ordinária. Pois bem, coisa julgada se não houver recurso. Em se tratando de recurso, qual o prazo e quais os efeitos da interposição? O prazo de interposição dos recur-

sos, nesta matéria, deve ser o mesmo ditado pelo Código Eleitoral, porque a Constituição trata apenas do prazo decadencial e do prazo do ajuizamento dessa ação. É um recurso, é uma matéria eleitoral? É uma matéria eleitoral. Quem decidiu? O Juiz Eleitoral. Cabe recurso? Cabe recurso para o Tribunal Regional Eleitoral. Qual prazo? O prazo previsto no Código Eleitoral. E qual o efeito? Aqui o assunto é um pouco mais complicado. Nós sabemos que os recursos eleitorais têm efeitos apenas devolutivos e não suspensivos, logo, a decisão que invalida o diploma, que anula a votação, deverá ser executada imediatamente, mas reconheço que isto leva a um problema seriíssimo na hipótese de essa decisão ser reformada. Impede-se a posse de determinado eleito em face de problemas atinentes: abuso do poder econômico, corrupção e fraude eleitoral. Evidente que a imagem do homem público é muito importante e isso deve ser preservado sob pena de trituração das instituições. É o que vem acontecendo. Apontando determinados problemas, determinados defeitos das instituições chega-se - e a imprensa tem sido pródiga nisso - quase que a aniquilar com as próprias instituições, uma proposta de aniquilar o próprio Estado, vale dizer: uma proposta anarquista. As instituições devem ser preservadas e corretivos devem ser aplicados e a imprensa tem uma grande responsabilidade nisso. Por isso acho que ao recurso, embora eleitoral, deverá o magistrado, o Presidente do Tribunal, conferir-lhe efeito suspensivo até decisão da instância superior. É uma construção analógica, visando a preservar alguns princípios relativos à investidura em cargos públicos, especialmente a imagem do candidato, porque um candidato que tiver sido desmoralizado por uma decisão judicial, que é mais do que suficiente para tanto, evidentemente não terá condições de governabilidade. E, se tiver, aquela comunidade estará muito mal.

Outro problema com relação aos recursos - e aqui é mais uma preocupação, é mais uma indagação do que uma afirmação - é se, em face do art. 121, § 4º, da Constituição Federal, é relevante a distinção posta pelo Código Eleitoral entre recurso ordinário e recurso especial. É uma distinção meramente acadêmica, no sentido de buscar uma denominação, ou é um problema que tem especial relevância jurídica? Tem especial relevância jurídica, porque nós sabemos que, nas hipóteses de cabimento do recurso ordinário, não se exercita o juízo de admissibilidade, ao contrário do recurso especial, quando o presidente do Tribunal deve fazê-lo; o juiz deverá fazê-lo, deverá exercer esse juízo de admissibilidade. Evidente que há recurso para o despacho indeferitório do processamento, mas o problema é de outra ordem. É que a Constituição não faz essa distinção; ela limita-se a afirmar: "cabará recurso ao Tribunal Superior Eleitoral nas seguintes hipóteses" e vai listando as hipóteses de cabimento do art. 121, § 4º, da Constituição Federal. Tenho para mim que, ao dispor desta maneira, a Constituição Federal paralisou a eficácia do Código Eleitoral nesta matéria e retirou do Juiz a quo, do Tribunal a quo, o juízo de admissibilidade dos recursos eleitorais. Quem formula esse juízo é o Tribunal ad quem, não mais o Tribunal ou o juízo a quo.

O problema a que me referi, e que nos traz uma certa perplexidade, é a fixação da competência para julgamento, para se conhecer, processar e julgar as ações de impugnação do mandato de Prefeito Municipal. Afirmando que deveria ser julgado pelos Tribunais Regionais E-

leitorais, por uma série de razões: é que o art. 121, § 4º, da Constituição Federal diz exatamente o seguinte: "Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais caberá recurso quando - item 4º, inciso IV - anula rem diplomas ou decretarem a expedição de mandatos eletivos federais ou estaduais." Não haveria, portanto, no caso do Tribunal Regional Eleitoral possibilidade de decretar a invalidação do diploma do Prefeito, não caberia recurso ao TSE, em face da letra do art. 121, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal. Esse é o único óbice que encontrei nessa formulação - e o Doutor Joel está me socorrendo dizendo que isso seria absolutamente injusto. Ora, não sei se critérios de justiça - primeiro, se a Justiça é para fazer justiça, é uma outra questão filosófica, que nós precisamos passar a discutir, e não é esse o momento e nem o local adequado -, mas nós não podemos desconhecer as competências originárias e nem por isso deixa de ser uma injustiça alguém ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal que, no Brasil, é instância última. O Supremo Tribunal Federal julga de acordo com a Constituição, de acordo com o privilégio de foro. Ora, a própria expressão privilégio de foro já diz que isso foga um pouco das regras que fixam a competência: já é um privilégio. Se é um privilégio, não é injusto, logo acho que seria julgado em instância última pelo Tribunal Regional Eleitoral, mesmo sem recurso ao Tribunal Superior Eleitoral, o que não invalida o recurso extraordinário. Acho que o recurso extraordinário, se atendidos seus pressupostos, seria cabível.

Com isso, eu encerro esta exposição, que é muito mais uma reflexão em torno de um preceito constitucional, no propósito de dotá-lo de eficácia plena, torná-lo auto-aplicável, porque acho que a atividade jurisdicional, como atividade do Ministério Público, neste caso, tem que ser muito criativa. Não divorciada da atividade jurídica, não. Deverá buscar, tomar como mote, como ponto de indagação, como ponto de reflexão, como ponto de avanço institucional, a letra da lei, a letra da Constituição, mas estará advertido o intérprete de que o Direito não se encerra na letra da Constituição, não se encerra na letra da lei. O Direito é muito mais do que isso; o Direito tem uma carga moral extremamente acentuada e a Constituição, em vários dispositivos, em vários preceitos, em vários princípios mostra isso, indica o caminho para que esses princípios morais sejam efetivados, sejam positivados pela autoridade competente para positivá-los, para aplicar, tornar eficaz aquele dispositivo constitucional. E, nesta hipótese, a responsabilidade é da Justiça Eleitoral, é do Ministério Público Eleitoral e não podemos fugir dessa responsabilidade. Acho que todas as normas, todos os instrumentos necessários a dotar de eficácia estão aí postos; basta aplicá-los, como diria um cantor popular: a Constituição, o ordenamento jurídico "nos deu a régua e o compasso, precisamos traçar o caminho". E isso nos compete. Muito obrigado.

Doutor JOÃO CARLOS SILVEIRO:

Agradeço ao Doutor Antônio Carlos Mendes, Procurador Regional Eleitoral em São Paulo, que examinou percucientemente a norma constitucional com o brilho que acabamos de ouvir.

Vou dar a palavra ao Doutor Aroldo Mota, Advogado em Fortaleza.

DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

Conferência realizada pelo Dr. AROLDO MOTA, Advogado em Fortaleza (Ceará), em 24.05.90.

Dr. JOÃO CARLOS,
Desembargadora ÁGUEDA PASSOS,
demais Membros da Mesa,
minhas Senhoras, meus Senhores:

Ao chegar, ontem, a este seminário, fui informado pelo Dr. Leonel que faria parte desta Mesa, que trata da ação de impugnação de mandato eletivo. Portanto, isso me trouxe a obrigação, pela surpresa do convite, de ser objetivo e rápido.

Já que o Dr. Mendes esmiuçou a ação de impugnação de mandato eletivo em todas as suas particularidades, eu gostaria apenas de ressaltar a origem dessa ação de impugnação de mandato. São duas vertentes: a primeira vertente foi a apuração da prática do abuso do poder econômico.

O TSE formou a jurisprudência de que só procede a apuração da prática do abuso do poder econômico se cumpridas quatro (04) exigências:

- 1º - representação perante a Corregedoria dos TREs;
- 2º - a Corregedoria instaurar o inquérito antes do dia da eleição;
- 3º - a Corregedoria tornar contraditório esse inquérito;
- 4º - o relatório da Corregedoria ser apreciado pelo plenário do TRE até três (03) dias após a diplomação do investigado.

Perguntaria, então, aos Srs.: é difícil alcançar alguém, com essas exigências formadas na jurisprudência do TSE? É verdade. Em trinta (30) anos de formado, e vinte (20) advogando perante o TSE e o Tribunal Regional de meu Estado, o Ceará, só conheço três casos. E eu tenho todas as jurisprudências do TSE em computador:

O primeiro caso alcançou o Sr. Sebastião Paes Leme, de Minas Gerais, na década de cinquenta. O segundo caso foi um processo feito por nós, pelo Tribunal do Ceará, tendo como Procurador o Dr. Fávila Ribeiro, que aqui se encontra, e um deputado estadual; os dois casos por inelegibilidade superveniente, isto é, ilícitos cometidos durante a campanha eleitoral, e um caso de inelegibilidade pura, isto é, ilícito eleitoral cometido antes da campanha, na última eleição em Brasília, alcançando o Sr. Múcio Ataíde. Fora disso, é difícil que a apuração do abuso do poder econômico gere a cassação do mandato. Eu próprio fui advogado de um caso rumorosíssimo envolvendo o Dep. Federal Cédio Filomeno, em que o Tribunal do meu Estado lhe cassou o mandato, mas nós o recuperamos perante o TSE exatamente porque esses quatro pressupostos não foram cumpridos no processo, muito embora, no mérito, S. Exa. merecesse ser cassado - mas eu não entrei no mérito.

Preferi invocar o comportamento jurisprudencial do TSE e por isso tivemos ganho de causa.

Mas por que o TSE adotaria esse comportamento? E aqui eu pediria licença aos Srs. para fazer uma pequena digressão: Somos juridicamente, o Brasil, pertencentes à grande família do sistema jurídico romano-germânico, nascido no século XIII, mais precisamente na Universidade de Bolonha, consolidado pela Escola de Direito Natural, pela Escola Histórica de Savigny, etc.; um sistema que tem como principal fonte a lei. Aqui o TSE quase que segue o sistema jurídico inglês, onde a principal fonte é a jurisprudência. Não a jurisprudência do sistema jurídico romano-germânico, isto é, aquela jurisprudência que muitas vezes entra em contradição com a doutrina. Não. É a jurisprudência do sistema jurídico inglês, que é o resultado da decisão do Tribunal casada com a doutrina adaptada ao caso; assim trabalha o TSE. O Dr. Rui, que aqui se encontra, sabe perfeitamente disso. O Boletim do TSE, para os advogados, é uma Bíblia, graças a Deus, porque chega de tanta lei neste País. Para tudo, até para um carro não circular numa rua, criam uma lei. Daí o TSE ter formado essa jurisprudência para evitar a inconformação dos perdedores e não abalar a credibilidade da administração pública, no que fez muito bem. Portanto, todas essas queixas que nós frequentemente ouvimos - ainda ontem ouvimos aqui - é porque o processo para apurar o abuso do poder econômico não seguiu essas exigências jurisprudenciais do TSE. Esta foi a primeira vertente para formar essa atual ação de impugnação de mandato.

Qual a segunda vertente? Foi a inconformação dos perdedores no resultado eleitoral. Então durante a eleição ninguém denuncia ninguém, ninguém representa contra ninguém. Passada a eleição, todo o mundo acusa o vitorioso da prática de abuso do poder econômico. Isto é uma regra generalizada, do Rio Grande do Sul ao Estado da Região Norte do País. Antes, ninguém critica ninguém, quando muito um colunista de jornal ou rádio dá uma notinha; passada a eleição, então vêm as representações pela prática de abuso do poder econômico. Os perdedores sempre tiveram denegadas essas ações, por isso é que eu digo aos Srs. que só conheço três perdedores de mandato por abuso do poder econômico. Então, eles perdendo, essa inconformação gerou que eles mudassem de foro, saíssem do Poder Judiciário e fossem para o Poder Legislativo, atrás de uma lei, já que não queriam se adaptar à jurisprudência do TSE, muito bem formada, muito bem trabalhada. Abandonaram o Poder Judiciário e foram para o Poder Legislativo. E em 1986 surgiu a primeira lei mandando que se apurasse o abuso do poder econômico depois da eleição. É exatamente a Lei 7.493, de 16.06.1986, que no artigo 23 diz o seguinte: "A diplomação não impede a perda do mandato pela Justiça Eleitoral em caso de sentença julgada quando se comprovar que foi obtido por meio de abuso do poder político ou econômico" - aqui havia um parágrafo único, havia um prazo para esta Lei e o Presidente da República, de então, vetou. Os perdedores continuaram, mais uma vez, não conseguindo alcançar o objetivo: apurar a prática do abuso do poder econômico. Se quedaram, e novamente em 1988 voltaram à carga, mais uma vez no Poder Legislativo, e nova lei foi votada pelo Congresso, a Lei nº 7.664, de 29.06.1988, que no artigo 24 anunciava: "O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral após a diplomação, instruída a ação com provas conclusivas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude e transgressões eleitorais". - Parágrafo Único: (e aqui surge pela primeira vez o nome da ação, hoje constitucional) - "A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça respoñ

dendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé". Havia também um prazo de 15 dias e novamente o Presidente da República vetou o prazo de 15 dias ficando praticamente inócuo o dispositivo. Veio a Constituição de 1988, em outubro daquele mesmo ano, e aí esse desejo foi consubstanciado nos parágrafos 10 e 11 do artigo 14, com prazo de 15 dias após a diplomação do visado.

Então a matéria é hoje constitucional; após a aclamação, 15 dias para a impetração da ação. Segundo: instrução da ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude; terceiro: a ação tramitará em segredo de justiça; quarto: responsabilidade do autor, se temerária ou de manifesta má-fé. Aí gera uma certa perplexidade para o bom proveito da ação de impugnação de mandato. Não foi dito pela Constituição o rito nem o prazo para recurso. Veio a Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990, que disciplinou a parte adjetiva para apurar o abuso do poder econômico, mas esqueceu de disciplinar a parte adjetiva da ação de impugnação de mandato. Nós entendemos que ela é auto-executável, já pode ser acionada e está sendo acionada em todo o território nacional e que a jurisprudência, os Tribunais e os Juízes devem enfrentar o problema do prazo e o problema do rito para que a própria jurisprudência forme a parte adjetiva da ação, como muito bem fez o Tribunal Superior Eleitoral ao formar os pressupostos para a ação de apuração do abuso do poder econômico.

O meu Tribunal, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, já enfrentou essa questão num acórdão da lavra do ilustre e inteligente Jurista Paulo Lopes e preferiu fixar o rito em ordinário e o prazo do Código de Processo Civil. Nós preferimos que o rito seja sumaríssimo e o prazo do Código Eleitoral, porque torna a ação mais rápida, o rito mais ligeiro. Mas entendo que não devamos pedir uma lei para isso, devemos construir. Como muito bem disse o Dr. Mendes, o Tribunal de São Paulo já começou a elaborar um provimento, disciplinando até a parte adjetiva da ação. Nós no Ceará tivemos essa decisão que pode ser reforçada com outro julgamento; o que se firmaria como jurisprudência; isso é o que deveria ser adotado no processo; a ação deveria ter o rito sumaríssimo e prazo idêntico aos dos recursos previstos no Código Eleitoral, mesmo porque defendemos, para o processo eleitoral, os seguintes princípios: primeiro: o princípio da oralidade. O processo deve ser dinâmico, deve ser impulsionado pela Justiça e não pelas partes como é na Justiça Comum. Deve ser concentrado. O processo eleitoral deve ser garantido pela aplicação plena do instituto da preclusão e todo o processo eleitoral deve ter o rito sumaríssimo.

Gostaria apenas de fazer uma pequena ressalva com relação às partes que devem pleitear nessa ação de impugnação de mandato. Entendo eu que podem ser autores desta ação aqueles partidos que disputaram o processo eleitoral naquele município ou naquele estado, pode ser um dos candidatos derrotados, e naturalmente o representante do Ministério Público. O réu deve ser única e exclusivamente o candidato vitorioso. Agora, com a notificação dos partidos políticos como litisconsortes, porque não conhecemos - e gostaria até que a minha memória fosse avivada - nenhum dispositivo legal, nenhuma decisão do TSE que permita ao partido político cassar o registro do candidato já registrado, não conheço. E se o partido político não tem poderes para cassar o seu candidato que é faltoso, durante o processo eleitoral, não pode ser o partido político penalizado pela falta que esse candidato porventura haja cometido durante o processo eleitoral.

Seria uma injustiça clamorosa penalizarmos os partidos políticos pela falta, pelo crime cometido pelo candidato durante o processo eleitoral, porque o partido político não pode cassar o registro do candidato. Depois de registrado, só a Justiça Eleitoral. Isso é elementar. Gostaria apenas que a minha inteligência fosse avivada para que eu colocasse isso no meu computador.

Poderia ser um pouco mais extenso, disse que ia ser objetivo e parece-me que o fui bastante, nesta minha exposição. Como sei que há outros debatedores, gostaria apenas de agradecer a atenção dos senhores e que possamos ainda discutir o assunto, se porventura formos chamados a isso. Muito obrigado.

Dr. JOÃO CARLOS SILVEIRO (MODERADOR):

Antes de passarmos ao orador subsequente, vamos, excepcionalmente, dar a palavra ao Dr. Mendes, que quer responder um tópico do orador que acaba de falar.

APARTE PROFERIDO PELO Dr. ANTONIO CARLOS MENDES EM RESPOSTA A UM TEMA ABORDADO PELO Dr. AROLDO MOTA, em 24.05.90.

Agradeço ao Dr. Silveiro. O Dr. Aroldo Mota fez uma afirmação que realmente preocupa, porque ele parte do pressuposto que o partido político não pode cassar o mandato eletivo de candidatos, deputados, senadores. De fato, não pode mesmo, mas não se trata de cassação de mandato eletivo por partido político, e o que nós afirmamos foi outra coisa. Afirmamos que a Justiça Eleitoral é competente para cassar ou invalidar o diploma por meio da ação de impugnação de mandato eletivo. E para isso deverá invalidar, se estiver contaminada, a votação e isso, evidentemente, vai projetar consequências jurídicas sobre o partido político. O que eu disse, também, e ferindo um tema, uma parte da minha exposição, é que se trata da legitimidade de "ad causam" ativa do partido político. Isso sim, o partido político está legitimado a intentar a ação de impugnação de mandato. Por quê? Porque o partido político é um dos protagonistas e um dos agentes do processo político e é mais do que isso, é uma pessoa de direito privado, de acordo com a Constituição Federal. Ora, se é uma pessoa, se, para exercitar a ação de impugnação de mandato, é necessário que detenha personalidade jurídica, o partido político é uma pessoa de direitos e obrigações; logo ele pode exercer a ação de impugnação de mandato eletivo. Foi nessa linha que coloquei o problema da legitimidade "ad causam" ativa do partido político e a legitimidade passiva do partido político decorre dessas consequências que necessariamente serão projetadas sobre a votação obtida e sobre o coeficiente eleitoral, partidário e tudo o mais que decorre deste embate eleitoral. Apenas isso - acho que não é exatamente um litisconsórcio, ele é réu mesmo; o partido político é réu nessa ação, como poderá ser autor em outras hipóteses.

Eram esses os esclarecimentos que não visam, absolutamente, a polemizar, mas apenas esclarecer algo que eu, faço a "mea culpa", não de talhei ou esclareci minudentemente no correr da minha exposição. Evidentemente, não sustento que o partido político tenha competência para cassar mandatos. De fato, isso não existe no Direito brasileiro, existe é a legitimidade para exercitar uma ação constitucional, isso sim. Ele está colocado tanto na posição de autor quanto na posição de réu, se for assim colocado pelo processo. Eram esses os esclarecimentos.

AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

Conferência proferida pelo Dr. JOEL JOSÉ CÂNDIDO, Procurador de Justiça e Assessor Eleitoral do Ministério Público do Rio Grande do Sul a 24.05.90.

1. Considerações Gerais

Qualquer candidato, no Brasil, para chegar à titularidade do mandato eletivo, tem que superar:

- 1) uma seleção de cunho eminentemente político, na convenção partidária;
- 2) uma seleção de questionamento jurídico amplo, com o Pedido de Registro de Candidatura, onde pode ser impugnado; e
- 3) a disputa do pleito, voto por voto, batalha de natureza eminentemente eleitoral.

Transpostos esses óbices, pode, também, o mandato que eventualmente venha a adquirir, sofrer mais duas formas de impugnação, de natureza jurídica, ainda, mas mais restrita e específica.

Antes da Constituição Federal de 1988, só se atacava o mandato com o Recurso Contra a Diplomação, velho instituto previsto no art. 262 e incisos do Código Eleitoral. Hoje, vigente a nova Carta Magna, além da quele Recurso - que ficará, na prática, com incidência reduzida a partir de agora - é possível a AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DO MANDATO ELETIVO para, se chegar a esse mesmo objetivo: tornar insubsistente o mandato eletivo adquirido nas urnas.

a) A criação da ação

A Lei nº 7.493, de 17 de junho de 1986, em seu art. 23, como lembra o ilustre cearense Aroldo Mota (1), foi quem criou essa ação. A Lei nº 7.664, de 29 de junho de 1988, repetiu, de modo mais claro, essa possibilidade jurídica e, finalmente, a Constituição Federal vigente sacramentou, em definitivo, o instituto da impugnação do mandato eletivo por ação judicial. Assim, não é correto dizer que a ação de Impugnação de Mandato Eletivo foi inovação dos constituintes.

A necessidade de prova pré-constituída: a exigência do prazo para a propositura (3 dias) e a má redação dos incisos - principalmente do IV - do art. 262 do Código Eleitoral, todos atributos negativos do Recurso Contra a Diplomação, foram as causas jurídicas da introdução da nova ação em nosso ordenamento. E, embora surpreendente, a freqüente má seleção de alguns titulares de mandatos inobstante os diversos crivos serem ultrapassados para se alcançar essa titularidade, foi a causa política que ensejou o legislador a criar mais um mecanismo de impugnação.

b) A natureza da ação

A impugnação prevista no art. 14, § 10 e § 11, da Constituição Federal, formula-se por ação, que se denomina Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Logo, terá ela todas as características das demandas civis comuns, do Código de Processo Civil. Fundar-se-á, obrigatoriamente, nos pressupostos constitucionais desde logo apresentados pela Lei Maior, ou

seja, no abuso do poder econômico, na corrupção e na fraude, aqui todos em sentido amplo. Como exemplo: abuso do poder econômico em qualquer fase do processo eleitoral, pouco importando se na propaganda ou no dia da eleição; corrupção causada por influência econômica ou corrupção moral; fraude como sinônimo de engodo, ardil, abuso de confiança, logro prejudicial, etc. Não se pode admitir que o legislador maior tenha querido punir um sentido e não tenha querido o outro.

Tudo indica, desse modo, que, na prática forense, desaparecerá o Recurso Contra a Diplomação, baseado no art. 262, I e IV, do Código Eleitoral. Nesse caso, o autor, é evidente, salvo robusta desinformação, ajuizará a ação, em prejuízo do recurso, com as seguintes vantagens imediatas:

- 1) o prazo maior para a propositura da ação, em relação ao prazo do recurso;
- 2) o duplo grau de jurisdição;
- 3) a maior possibilidade de produção de prova; e
- 4) a desnecessidade da prova pré-constituída para a ação, ao contrário do que sucede com o recurso.

Ambas as medidas, pelo mesmo fundamento, em ajuizamento comitante, não são possíveis, data vênica. Nem serão viáveis, na prática. Por que um candidato ao Partido Político providenciaria a elaboração da prova pré-constituída, alertando o futuro réu, e desde logo ensejando refutação dessa prova, para, mais tarde, usá-la só numa das medidas, quando a outra dela não necessita? Ademais, pela possibilidade, em tese, da contrariedade da coisa julgada, a Justiça Eleitoral não deverá receber as duas medidas judiciais ao mesmo tempo, prevalecendo a que for em primeira aforada.

O Recurso Contra a Diplomação, a seu turno, ficará adstrito às hipóteses dos incisos II e III do art. 262 do Código Eleitoral, não abrangidas pelos pressupostos da ação. Os incisos I e IV, repete-se, passam a constituir os casos que ensejam a ação, explicitadas as respectivas casuísticas pela lei complementar, pela lei ordinária e pela própria Constituição Federal.

c) O prazo para a propositura da ação

A diplomação do eleito completa o suporte fático para a propositura da ação, juntamente com os fatos que o autor souber e que pretenda atribuir ao candidato ou à sua responsabilidade. Por isso, é impossível, sob pena de carência, ajuizar-se a ação antes da diplomação. Sem diplomação, ato obrigatório do processo eleitoral, não há mandato: há, apenas, um direito expectativo gerador a um mandato, para o eleito. Logo, não há o que atacar, inexistindo objeto para a ação.

A contar da diplomação (CE art. 215), cuja solenidade - audiência ou sessão, dependido do órgão da Justiça Eleitoral que a realizar, se Junta ou Tribunal - é sempre pública, tem o autor 15 dias para o ajuizamento da ação, improrrogáveis, pois se trata de prazo constitucional. O recebimento da ação, embora não deva, pode se dar após essa data, sem prejuízo ao autor.

2. Cabimento da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

A ação é de Direito Eleitoral, eminentemente. Por conseguinte, todos os seus pressupostos devem ser analisados pelos princípios que norteiam esse ramo do Direito Público, como adiante se passa a demonstrar.

a) Legitimidade

Para a proposição da ação ora em exame, não se deve dar a elasticidade sugerida pelo eminente Tito Costa (2) que chega a aceitar o eleitor, associação de classe e sindicatos como partes legítimas para aforá-la. Essa amplitude não condiz com a dinâmica célere e específica do Direito Eleitoral; enfraquece os Partidos Políticos; dificulta a manutenção do segredo de justiça do processado, exigido pela Lei Maior, e propicia o ajuizamento de ações temerárias, políticas e sem fundamento mais consistente, também não tolerado. Por fim, por que essa legitimidade processual ativa mais abrangente, nesta fase de obtenção do mandato, se ela é restrita na fase de obtenção da candidatura? (LC nº 5/70, art. 5º, LC nº 064/90, art. 3º e BE 256/372).

Como na Ação de Impugnação a Pedido de Registro de Candidato, de mesmíssima natureza jurídica, só que uma com carga mandamental impeditiva e, a outra, com carga mandamental desconstitutiva, são partes legítimas para propô-la o Ministério Público Eleitoral, os Partidos Políticos e os candidatos, somente, eleitos ou não. Eventual interesse legítimo de terceiros estranhos a essas partes, materializado a ponto de ensejar uma demanda, pode ser canalizado a qualquer uma delas, por simples comunicação ou representação, acompanhada dos elementos de convicção da matéria de fato. Dada sua natureza, o Ministério Público Eleitoral, para nunca se deixar a descoberto interesse público relevante, intervirá, sempre, como "custos legis", quando não for parte (CPC, art. 82, III), sob pena de nulidade (CPC, art. 84 e art. 246). (3).

b) Foro competente

Como os fatos que ensejam a ação viciam a própria eleição, de que a diplomação e o mandato são consequências naturais e lógicas, e eleição é matéria situada exclusivamente dentro das fases do processo eleitoral "stricto sensu" (CE, art. 135 e art. 157), a ação sob exame é de Direito Eleitoral, e a Justiça Eleitoral, expressamente, por seus órgãos, deverá ser seu foro (CF, art. 14§ 10, 1ª parte e art. 118).

Desse modo, será competente para conhecer e julgar a ação o mesmo juízo eleitoral que tiver competência para registrar e diplomar o réu, não havendo a menor razão para ser diferente. As ações pressupõem, sempre, a provocação do primeiro grau de jurisdição, natural ou por prerrogativa. Logo, se o sujeito passivo for Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador ou Suplente, a ação tramitará perante a Zona Eleitoral e a seu Juiz Eleitoral será distribuída. Nas cidades com mais de uma Zona Eleitoral, será competente aquela que tiver sido incumbida da diplomação, que normalmente é a mesma que fora encarregada de processar os pedidos de registro, pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais. O Governador, Vice-Governador, os deputados estaduais, os deputados federais e senadores, com seus suplentes, serão demandados, no Tribunal Regional Eleitoral de suas circuns-

crições eleitorais que os diplomou, e, finalmente, o Presidente da República e o Vice-Presidente da República defenderão seus mandatos perante o Tribunal Superior Eleitoral. Nas duas últimas hipóteses, essas cortes funcionarão como instância originária.

Em todos esses casos atuarão os membros do Ministério Público Eleitoral que oficiarem perante esses órgãos jurisdicionais, sem a menor alteração. Os recursos serão para as instâncias "ad quem" respectivas.

c) Objeto da ação

A ação não atacará a diplomação. Para lesão a direito circunscrito especificamente à diplomação, há o Recurso Contra a Diplomação, fundado no art. 262, II e III, do Código Eleitoral. A diplomação é apenas o ato eleitoral de outorga de mandato, cujo exercício se dá com a investidura no cargo correspondente. Por isso, é ela o termo "a quo" da propositura, somente, mas contra ela não se destinará a ação. Claro que, procedente esta, insubsistente se tornará tanto o mandato como a diplomação e nula, passará a ser a eleição do réu. Seu registro, porém, não sofrerá a consequência da nova decisão judicial, permanecendo intacto. Essa nova decisão não terá força para desconstituir a "res judicata" da sentença que o deferiu. Logo, o réu fica como se fosse candidato não eleito, por não ter recebido nenhum voto válido.

d) A alegação de fato

O abuso do poder econômico, de qualquer forma, a corrupção em qualquer acepção e a fraude em qualquer modalidade, seja qual for a fase do processo eleitoral em que ocorram, podem ensejar a ação.

Esses fatos, a princípio, precluem ou ficam fulminados pela coisa julgada decorrente da sentença que apreciou o Pedido de Registro de Candidato: na primeira hipótese, por não terem sido argüidos; na última, por terem sido judicialmente apreciados em definitivo, não comportando mais recurso.

Quer alcançados pela preclusão, quer açambarcados pela "res judicata", não podem mais ser argüidos, como regra (CE, art. 259 e CPC, art. 467).

A exceção a esse princípio decorrente de ambas as codificações ocorre em duas únicas hipóteses:

1) em caso de fatos supervenientes;

e,

2) se a hipótese versar sobre matéria constitucional,

Por fatos supervenientes se entendem fatos novos, ocorridos após um momento determinado. Fatos que já haviam ocorrido e que apenas não se conheciam não são fatos supervenientes. São fatos pretéritos de conhecimento posterior, o que é diferente, diferença essa relevante para se aceitar ou não como fundamento para rearguição judicial eleitoral. Estes últimos precluem com a primeira decisão, mormente se havia razoável possibilidade de conhecimento público, como, v.g., processo judicial; condenação criminal; desaprovação de contas de gestão administrativas pelo Tribunal de Contas; fatos veiculados pela imprensa, etc. Já por matéria constitucional para efeito de preclusão se haverá de entender, exclusiva

mente, aquela prevista diretamente no texto da Constituição, e não a delegada a lei complementar sobre inelegibilidade.

Embora os arrestos seguintes se refiram ao Recurso Contra Diplomação, são eles perfeitamente deduzíveis para a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, e elucidam as exceções supra elencadas:

"Recurso de Diplomação. Inelegibilidade. Fato superveniente. Matéria Constitucional. 1) Sendo preexistente ao registro do candidato, não pode a condenação servir para arguição de inelegibilidade do diplomado, se não houve oportuna impugnação ao pedido de registro. 2) O motivo de inelegibilidade é que deve ser superveniente ao registro, não o conhecimento dele pelos interessados. 3) Matéria de ordem constitucional, para efeito de preclusão, é aquela prevista diretamente no texto da Constituição, e não a delegada complementar sobre inelegibilidade. "Ac. 7438, TSE, DJU nº 79, de 27.04.83, pág. 5334. BE 386/38, Recurso nº 5729, Classe 4ª, Minas Gerais, em 12.05.83. Relator Min. José Guilherme Villela. "Inelegibilidade. Inelegibilidade decorrente de motivo anterior ao pedido de registro não arguido no momento oportuno. Preclusão. Recurso ordinário não conhecido." Ac. 4884, TSE, de 20.05.71, BE 239/740, Relator Min. Barros Monteiro.

No mesmo sentido: BE 237/596; BE 243/175, BE 244/235; Ac. 11.012 TSE, DJU nº 36, de 20.02.90, pág. 1088, Recurso nº 8550, Classe 4ª, São Paulo, de 30.11.89. Relator Min. Miguel Ferrante. - Ac. 7664, TSE, DJU nº 212, de 4.11.83, pág. 17.151, Recurso nº 6027, Classe 4ª. Bahia, Relator Min. Gueiros Leite (4).

Nas prelações elogiáveis de Anís José Leão, o posicionamento é idêntico (5).

"Matéria Constitucional. Matéria Constitucional refere-se a tema imediatamente ubicado à própria Constituição da República."

"Motivo superveniente. O que tem de ser superveniente é o motivo para o recurso não precedido de impugnação; o simples conhecimento superveniente não pode justificar a interposição do apelo".

e) Provas

Não se exige a prova pré-constituída para a propositura da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. A exigência seria totalmente descabida por se tratar de ação, com período próprio de instrução, onde a prova nova é colhida e aperfeiçoada, e burilada a que já fora desde a inicial apresentada. O que se exige - e é natural, dada a seriedade da demanda que tem força para cassar até a manifestação de vontade do eleitor, estranho à controvérsia (6) - é que o autor apresente, com a petição inicial, um razoável início de prova do alegado, indicativo relativamente seguro do "fumus boni juris", de preferência documental. O que se exige é uma prova inicial que mostre a viabilidade de êxito da ação e que espan

que "ab initio" a arguição de temeridade ou má-fé.

A prova pré-constituída, produzida nos termos do procedimento do art. 237, §§ 2º e 3º do Código Eleitoral, é imperativo para a propositura do Recurso Contra a Diplomação, como reiteradas vezes sumulou o egrégio Tribunal Superior Eleitoral (7). Para a ação, não. Veda-se, apenas, a inicial despida do menor conforto probatório, dada a natureza da lide e o seu intrínseco interesse público, onde o autor cite, tão-somente, o clássico chavão do "protesto por todos os meios de prova em Direito admitidas", de tamanho mau gosto e ambigüidade. Essa foi a razão teleológica que levou o legislador constitucional a usar a expressão "...instruída a ação com provas do abuso do poder econômico, corrupção ou fraude" (CF, art. 14, § 10 e § 11).

3. Rito Processual da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

Aqui residem as maiores dificuldades para se propor, desde logo, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Muito já se tem questionado sobre o adequado rito a ser dado a essa demanda.

Quem, tantas vezes, se valeu das lições - sempre substanciais - de Tito Costa fica à vontade para dele discordar, respeitosamente, vez por outra. É o caso, agora.

a) A Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970

Não se há de advogar a necessidade de nova lei para disciplinar essa ação. Não é o caso, tampouco, de regular seu trâmite, fazendo incidir o processo civil ordinário, como quer o nobre jurista de São Paulo (8). Já temos leis demais neste país. Matéria de Direito Eleitoral, eminentemente, pode e deve a ela ser aplicada, na parte adjetiva, disposição de lei também de Direito Eleitoral. Assim, desde o advento da Constituição Federal, a propositura dessa Ação de Impugnação de Mandato Eletivo podia se dar, perfeitamente, na forma do art. 5º e seguintes da Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970 (9), com as necessárias complementações decorrentes da Lei Maior e, nas omissões, e somente nelas, aí sim, do Código de Processo Civil.

Isso, porém, não ocorreu. Os juízes, de modo geral, que não tinham posição sobre o assunto, receberam orientação dos tribunais no sentido de dar o rito ordinário do Processo Civil à ação. Outros tantos adotaram, sem censura, as pioneiras lições de Tito Costa sobre o assunto. Só alguns poucos, por acaso ou por convicção, receberam a ação nos termos da referida Lei das Inelegibilidades.

Dois argumentos básicos sustentam a afirmação relativa ao procedimento mais adequado à Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, supramencionado:

1º) Havendo rito processual viável, dentro da sistemática do Direito Eleitoral, não se deve aplicar o Código de Processo Civil, cuja incidência, nesse campo, como se sabe, é sempre de carácter subsidiário. Mesmo porque esse rito (o da recentemente revogada LC nº 5/70) já regula va trâmite de ação idêntica, ou seja, a Ação de Impugnação de Pedido de Registro de Candidatura, com a mesma natureza jurídica, ocorrente, apenas, em fase anterior do processo eleitoral.

2º A ação ordinária do Processo Civil é morosa, suscetível de inúmeras "demarches", incompatível com a permanente celeridade de to do o processo eleitoral, o que não ocorria com o rito da Lei Complemen - tar nº 5/70.

Neste passo, em homenagem a quem merece, vale citar novamen - te Tito Costa, que por nós se encarrega de argumentar (10):

" Assinale-se, ainda, que a ação poderá tornar-se inó - cua, pela demora de sua tramitação, sujeitas a regras e prazos, como qualquer outro feito. Bem por isso, a lei que vier a cuidar da matéria, separadamente ou dentro do Código Eleitoral, deverá estabelecer rito especial, mais célere e mais consentâneo com a nature - za da ação e suas conseqüências. Porque tal pode ser a demora que o impugnado acabará por cumprir seu mandato sem que ocorra o desfecho da demanda. Isso poderá tor - nar letra morta o texto constitucional, que, para não ser cumprido, melhor seria não ter sido escrito."

b) A Lei Complementar nº 064, de 18 de maio de 1990.

A parte processual desse novo ordenamento, que se inicia em seu art. 3º, se assemelha, em essência, ao que continha a já revogada Lei Complementar nº 5/70, apresentando, todavia, algumas melhoras e cor reções. V.g., prevê a nova lei a notificação do impugnado, para contes - tar o feito, salutar inovação que supre lacuna da lei anterior, de cons titucionalidade no mínimo duvidosa. Esta é, então, mais uma razão para se defender sua aplicação a esse feito, não carecendo nosso ordenamento jurídico de nova lei para regular este assunto.

Um resumo prático dessa nova dinâmica procedimental, a se - guir feito, demonstra a perfeita viabilidade do que aqui se sustenta, ou seja, que a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo deve por ela ser processada, em substituição ao rito da extinta Lei Complementar nº 5/70, an tes perfeitamente aplicável à espécie. Devem ser feitas, apenas, algumas adaptações para atender a igualdade processual e algumas omissões, apli - cados, como fundamento para tanto, a Constituição Federal e o Código de Processo Civil.

- Petição inicial em 15 dias, contados da diplomação, juntan do o autor início idôneo de prova, especificando a produção de outras, pe dindo diligências e arrolando até 6 testemunhas (art. 3º, § 3º e CF, art. 14, § 10 e § 11).

- Notificação do impugnado (art. 4º, 1ª parte) e intimação do Ministério Público Eleitoral para acompanhar a ação, requerendo o que entender (CPC, art. 83, I, II).

- Contestação do réu, também em 15 dias, com juntada de docu mentos, com pedido de outras provas e diligências, juntada de rol de até 6 testemunhas, se for o caso (art. 4º, in fine).

- Possibilidade de julgamento antecipado da lide (art. 5º, 1ª parte e CPC, art. 330, I, II). Caso inexistir essa possibilidade, o Juiz proferirá saneador, apreciando a prova requerida e abrindo a instru ção que se processará nos 4 dias seguintes (art. 5º, in fine).

- Nos 5 dias subseqüentes, proceder-se-á, se for o caso, as

diligências deferidas ou determinadas, bem como a colheita de outras provas (art. 59, § 29, 39 e 49).

- Após a abertura de prazo comum de cinco dias, inclusive para o Ministério Público Eleitoral, para alegações finais escritas (art.69).

- No dia imediato a esses 5 dias, deverá ser feita conclusão ao Juiz para sentença (art.79, caput). A decisão será prolatada em, no máximo, 3 dias (art. 89, 1ª parte).

- Publicada a sentença, passa a fluir o prazo comum de 3 dias para recurso. Este virá, desde logo, acompanhado de razões (art. 89, "in fine").

- Protocolado o recurso, têm os recorridos e o Ministério Público Eleitoral, se não for o recorrente, o prazo comum de 3 dias para contra-razões (art. 89, § 19).

- Após, com ou sem as contra-razões, far-se-á a subida imediata dos autos ao tribunal competente (art.89, § 29).

Não há, como se viu, necessidade de mais prazos e possibilidades processuais, salvo interesse protelatório censurável. Trata-se de ação específica, de escopo único, determinado, nunca alternativo, com réu certo, em juízo também imutável. E, além do mais, trata-se de ação que, para sua propositura - insista-se - ou tem o autor um mínimo de prova séria, requisito inafastável para o próprio recebimento, ou correrá o risco de ser julgado litigante temerário ou de má-fé, sob responsabilidade (CF, art. 14, § 11, "in fine"). Nos casos omissos, aplicar-se-á o Processo Civil comum, como já é remansoso em Direito Eleitoral.

4. Conclusões

Embora não seja regra de consistência ontológica absoluta, verdade é que os trabalhos científicos tendem a valer na proporção em que seu autor se compromete com algumas teses e idéias conclusivas, mormente em campo quase despido, como este de Direito Eleitoral, de produções doutrinárias.

Por isso, alinham-se aqui algumas conclusões decorrentes desses estudos assistemáticos.

Antes, porém, permitam-se dois registros mais:

a) É lamentável que, nesta quadra difícil da vida nacional, ainda tenhamos de nos armar de mecanismos legais para combater nossa própria falta de civilidade e de respeito pela ordem jurídica e pelo regime democrático, do que esta recente Ação de Impugnação de Mandato Eletivo é exemplo muito pouco dignificante.

b) Se assim é, e tudo indica que tão cedo esta realidade não será superada, é de se louvar o surgimento definitivo dessa medida judicial, mais célere, menos complexa do que o Recurso Contra a Diplomação, mais funcional, mais abrangente e efetiva, como instrumento de se purificarem os mandatos eletivos, fulminando-se de vez os abusos, as práticas ilícitas e as imoralidades de todos os matizes. Só assim seremos, algum dia, uma grande nação. E vale aqui mencionar Pinto Ferreira, repetindo J. F. Assis Brasil:

" Uma boa lei eleitoral não é tudo, mas é muito " (11)

Em conclusão, sustenta-se, em resumo:

I) A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo não foi criada pela Constituição Federal, só tendo ali seu assento definitivo, eis que já havia surgido, antes de 1988, no direito positivo brasileiro.

II) A legitimidade ativa para propor a ação é dos Partidos Políticos, do Ministério Público Eleitoral e dos candidatos, eleitos ou não tão-somente.

III) Concomitantemente, essa ação é incompatível com o Recurso Contra a Diplomação, devendo prevalecer o primeiro deles ajuizado.

IV) As hipóteses do art. 262, I e IV, do Código Eleitoral, são atacáveis, agora, pela ação, cujos pressupostos constitucionais para sua propositura abrangem todas elas, e não mais pelo recurso Contra a Diplomação.

V) A ação prescinde de prova pré-constituída, mas só pode ser recebida se houver uma razoável comprovação dos fatos articulados na petição inicial, desde logo apresentada.

VI) É desaconselhável a aplicação do rito ordinário, do art. 282 do Código de Processo Civil, para a Ação, eis que incompatível esse procedimento com a celeridade dos feitos eleitorais e pela incidência só subsidiária dessas regras no processo eleitoral.

VII) A ação deve ser processada, hoje, pela forma do rito previsto na nova Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 064, de 18 de maio de 1990), com as adaptações da Constituição Federal e do Código de Processo Civil.

VIII) Quando não for parte, o Ministério Público Eleitoral intervirá no feito, como "custos legis", sob pena de nulidade, na forma do Código de Processo Civil.

IX) Os fundamentos para propor a ação precluem ou são atingidos pela "res judicata" da sentença que concede o pedido de Registro de Candidatura, salvo os supervenientes e os de natureza constitucional.

X) O foro competente para a ação é o mesmo para o registro e, conseqüentemente, o mesmo para a diplomação, nos respectivos órgãos da Justiça Eleitoral.

Notas enumeradas no decorrer do texto:

(1) " O Direito Eleitoral na Constituição de 1988". Fortaleza, outubro de 1989, pág. 31.

(2) " Ação de Impugnação de Mandato Eletivo". RT 639/17

(3) Vide: RT 492/92, JTA 40/102 e STF 2ª turma, RE 76.868-8-MG, rel Min. Aldir Passarinho, DJU 27.10.83, pág. 16.697.

(4) Ainda: BE 247/434; BE 248/464 e BE 248/466.

(5) "Tudo sobre Apuração Eleitoral". Belo Horizonte, MG, 1982, pág. 338.

(6) No mês em que era elaborado este trabalho, maio de 1990,

tramitavam, no Rio Grande do Sul, então com 164 zonas eleitorais, tanto no primeiro como no segundo grau de jurisdição e, neste, em grau de recurso do réu, atacando sentença que fora procedente), quatorze Ações de Impugnação de Mandato Eletivo, não completados, ainda, dois anos de vigência da Constituição Federal. Com essas Ações ajuizadas se questiona a validade de mais de 50.000 votos e de 24 mandatos eletivos. Levantamento feito pelo Gabinete de Assessoramento Eleitoral do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

(7) Vide: BE 422/555 e BE 434/508

(8) Idem, ibidem, pág.18.

(9) Nas vésperas deste 1º Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, por ocasião da elaboração deste trabalho, a imprensa do país anunciava que o Senhor Presidente da República sancionava, com um veto, projeto de lei complementar aprovado pelo Congresso Nacional, instituindo a nova Lei das Inelegibilidades. Com efeito, em 21 de maio de 1990, entrava em vigor a Lei Complementar nº 064, de 18 de maio de 1990, pondo fim a vinte anos de vigência da Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970. A publicação do novo texto se deu pelo DOU nº 96, de 21.5.90, pág. 9591.

(10) Idem, ibidem, pág.21.

(11) "Teoria Geral do Processo Eleitoral Brasileiro", RDP - 26, pág. 11.

Dr. JOÃO CARLOS SILVEIRO (MODERADOR):

Tem a palavra o eminente Juiz Eleitoral, Coordenador das Zonas Eleitorais de Porto Alegre, Dr. JURACY VILELA DE SOUSA:

DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

Conferência proferida pelo DR. JURACY VILELA DE SOUSA, Juiz Eleitoral do Rio Grande do Sul, Coordenador das Zonas Eleitorais de Porto Alegre, em 24.05.1990.

Dr. João Carlos Silveiro, ilustre Juiz do TRE do Rio Grande do Sul e moderador dos trabalhos desta tarde,

Ilustres painelistas que me antecederam:

Gostaria também de cumprimentar o Desembargador Gilberto Nierauer Corrêa, meu amigo e ilustre Presidente do Tribunal Regional Eleitoral deste Estado, que teve a feliz idéia, mais, de realizá-la, tornando este Seminário de Direito Eleitoral, algo novo no Brasil, o encontro de pessoas interessadas em debater o aperfeiçoamento de um processo eleitoral e de uma legislação partidária.

Estou tendo, vamos dizer, o desprivilégio, ou o privilégio negativo, de ser a última palavra, porque antecedido por pronunciamentos brilhantes, com muita profundidade de parte do Dr. Antonio Carlos Mendes, do Dr. Aroldo Mota, do Dr. Joel José Candido, autor de um trabalho bellissimo, bem elaborado, bem escrito, que certamente, publicado, enriquecerá as nossas fontes de pesquisa. Havia me prometido que a minha intervenção hoje aqui seria pequena, porque sabia da minha pequenez perante aqueles que iriam também ocupar esta mesa e o microfone. Havia anotado alguns tópicos para levar à consideração dos senhores, mais "a latere" do que propriamente dentro do assunto, dentro do tema, porque o tema seria bem exposto pelos demais painelistas. Pretendia evocar aqui o caráter seletivo do processo eleitoral, partindo de que o Brasil é um país democrático. A democracia, neste País, atende à vocação do próprio povo, vocação libertária, tanto que a nova Constituição salienta esse aspecto em diversas passagens, tendência de sermos amantes da liberdade com responsabilidade. Daí por que, no próprio preâmbulo, o legislador diz que "nós representantes do povo brasileiro", e, no parágrafo único do art. 1º diz que: "Todo poder emanado do povo, ~~quem~~ exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Então, eu lembrava que Maquiavel, quando lançou os fundamentos da política, definiu como sendo a arte de administrar o Estado, ou mais especificadamente, a arte de atingir, de exercer e de conservar o poder. Em um estado democrático, o poder é o povo, o poder popular. Longe no tempo a democracia grega, aquela democracia pura, direta; vencidos os anos negros do absolutismo que dominou o mundo, que dominou especialmente a Europa, chegou-se à democracia clássica do século XVIII na Europa, que se consolidou na Inglaterra. Daí para cá todos os países democráticos passaram a buscar inspiração naquela democracia, agora não mais direta e sim representativa, porque não haveria como admitir, em países de grande população, como a que atingimos, a possibilidade da implantação de uma democracia direta, ou seja, o poder ser exercido diretamente pelo próprio povo, como em alguns cantões da Suíça ainda existente. Mal funcionando, mas existe. Então, somos uma democracia representativa, o povo escolhendo aqueles que irão representá-lo no exercício dos cargos públicos, sejam de administrar, sejam de legislar.

Na teoria da divisão dos poderes temos, além do poder executivo e do legislativo, cujo exercício se faz através de prévia escolha pelo povo, que é quem detém o poder, o Poder Judiciário também é um poder popular, eis que também vem do povo, porque é desse meio, é do grupamento social, ainda que restrito a uma determinada classe profissional, mas é no povo também que se busca aqueles que exercerão o poder de julgar. Então, o Poder Judiciário, apesar de não ser um poder eleito pelo povo, não deixará de ser um poder democrático, com a grande diferença de que, por se tratar de um poder vitalício, o processo de seleção torna-se um processo mais rigoroso. Estabelecem-se requisitos indispensáveis, a fim de que, do povo, que detém o poder, se retire aqueles que exercerão, não temporariamente, mas vitaliciamente o poder de julgar. Interessa-nos aqui, o processo de seleção daqueles que deverão se ocupar da administração e daqueles que deverão ocupar os lugares nas assembleias onde se elaboram as leis. Queríamos salientar aqui esse aspecto do processo eleitoral, que é, exatamente, o aspecto de selecionar, de buscar, no meio popular, aqueles que deveriam ser os mais capazes, os mais probos, os mais honestos para administrar a coisa pública, ou criar leis. Volto um pouquinho atrás para lembrar que esse processo de seleção antecede o próprio processo eleitoral, porque a seleção deve começar dentro dos próprios partidos políticos, visto que a organização político-administrativa se plasma exatamente na organização partidária, porque para ser eleito é necessário ser eleitor, para se candidatar é necessário estar filiado a um partido, e para se filiar a um partido, o eleitor se submete também a uma escolha, oportunizando ser vetado. Por quê? Porque o pedido de filiação pode ser impugnado. Então aí deve começar o processo seletivo, prosseguindo depois nas convenções do partido em que se selecionam aqueles filiados que deverão concorrer a cargos eletivos. Lamentavelmente, aqui onde a seleção deveria ser feita com mais rigor, com mais critério, lamentavelmente isso não ocorre. Hoje pela manhã, lembrou o Deputado Nelson Jobim que os Partidos mais se preocupam com o obter maior número de vagas, maior número de cargos, porque esses cargos, na verdade, são disputados pelos Partidos. A eles pouco importa o modo de obter esses cargos. Daí porque nem sempre se escolhem aqueles que deveriam ser os melhores, os mais capazes, os mais probos, ao contrário do que deveria ocorrer, porque aqueles que vão amanhã ocupar o lugar de administrador, aqueles que vão administrar a coisa pública ou que vão legislar, vão participar de um processo que é eminentemente intelectual, um processo cultural.

Interessam aos Partidos aqueles que são bons de votos, seja porque têm nas mãos os meios de comunicação, seja porque, por constituírem-se figuras folclóricas, despertam o senso de humor da população, que os escolhe mais com o propósito de ridicularizar o processo eleitoral.

Então não haveria, por isso, nenhum absurdo em discriminar, estabelecendo-se pré-requisitos para que sejam representantes do povo, impondo-lhes condições morais, culturais e intelectuais para o exercício do cargo. Então, os partidos políticos seriam os primeiros, criteriosamente, a lançar a apreciação pública nomes de pessoas para ocupar esses cargos. Lamentavelmente, isso não ocorre. Passada essa fase, requeridos os registros, ainda poderá haver a impugnação a essa candidatura. É bem verdade que eu, como juiz Eleitoral há muitos anos, e nas duas últimas eleições municipais de Porto Alegre, me foi cometida a competência de receber pedidos de registro e de julgar as impugnações, devo confessar que

em nenhuma dessas ocasiões, tive o prazer de receber a impugnação de um candidato. Até parece que há um consenso entre os partidos de não prejudicar o concorrente, vetando o nome de algum de seus candidatos. Na última eleição recebi um telefonema de um Delegado de Polícia que, muito surpreso e decepcionado, me dizia o seguinte: "Mas doutor, o candidato Fulano de Tal, cujo nome saiu no jornal como tendo seu registro de candidatura homologado, tem uma folha de dois metros de antecedentes policiais". Referi esse fato para mostrar que há uma consciência no povo de que a ocupação desses cargos públicos só deveria ser feita por aqueles que realmente tivessem condições, não apenas morais, mas culturais e intelectuais para administrar os interesses da coletividade. O segundo momento seria, vamos dizer, quando o processo eleitoral findando, na pressuposição de que aqueles que chegaram até ali seriam os melhores, os mais capazes - a Lei Eleitoral abre a possibilidade de, aquele que tiver obtido as bençãos do eleitorado ter a sua diplomação - coroamento do pleito eleitoral que o habilita a ser investido no cargo - impugnada. Nessas diversas etapas do processo eleitoral, faz-se a seleção ou deve-se fazer - dos melhores, dos mais capazes no plano moral, cultural e intelectual. Soamente aqueles de qualidades morais intocáveis, em tese, poderiam ser ungidos pelo voto popular e habilitados pela Justiça Eleitoral. A partir daí, só por outros instrumentos, e por razões outras, é possível fazer descer dos cargos os que neles não merecem ficar.

Quanto ao tema propriamente dito, nada teria a acrescentar ao que foi dito pelo Dr. Antonio Carlos Mendes, principalmente, e pelos Srs. Aroldo Mota e Joel José Cândido. Limitei-me apenas a anotar alguns tópicos que entendi relevantes, com os quais ousei discordar, ora com um, ora com outro, dos ilustres palestrantes.

Assim, sem adentrar fundo na discussão, no concernente à fisionomia de ação popular da ação em referência, estou inclinado a apoiar o ponto de vista do Dr. Antonio Carlos. Admitir a iniciativa popular para o desencadeamento da ação não afasta a competência originária do Ministério Público Estadual. Tenho também que há legitimidade passiva do Partido a que pertence o candidato, em litisconsórcio necessário com o último, porque a decisão pode repercutir diretamente nos interesses da agremiação política, que é quem, na refrega eleitoral, obteve a vaga, segundo o sistema político-partidário brasileiro. É quem vai preencher os cargos conquistados com os seus candidatos mais votados. Entendo, ousando esposar esta idéia, que o Partido nem poderia preencher a vaga perdida.

Quanto à impugnação do mandato dos prefeitos, divirjo do Dr. Antonio Carlos e me coloco de acordo com o ponto de vista do Dr. Joel José Cândido. Pretendo prestigiar a autoridade judiciária municipal, desprestigiada pela Constituição vigente ao lhe retirar competência para julgar os administradores dos municípios pela prática de delito comum.

A ação de impugnação de mandato não é ação penal, é ação cível, se não lhe couber melhor o termo cívica. Não há como fazer atuar a analogia, como se está fazendo nos crimes eleitorais, deslocando-se a competência para os TREs; dito isto, também sustento que a ação, visando impugnar a eleição dos prefeitos, deve correr em mãos dos juizes eleitorais, juízo singular de grau inferior, com recurso ao TRE.

Por fim, discordando agora do Dr. Joel, entendo que a ação em foco tem convivência harmoniosa com o recurso contra a diplomação. Os fundamentos de um e outra não são os mesmos, embora algumas coincidências. A ação constitucional é autônoma, sobeja o processo eleitoral. A impugnação à diplomação, último ato do processo, é recurso contra ato judicial que põe fim ao processo. A ação aludida, a meu sentido, é instrumento utilizável desde já. Trata-se de norma auto-aplicável. Quanto ao rito, a jurisprudência definirá, sendo simpático aqui o recurso a analogia.

Encerrando, peço escusas pelo tempo que lhes tomei. Tenho consciência que de pouco ou nada acrescentei ao que disseram os ilustres painelistas que me antecederam, e com muita tenacidade e sabedoria, e aos conhecimentos dos senhores da platéia, constituída de uma seleção de cultores do direito.

Muito obrigado.

D E B A T E S

DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

DESEMBARGADOR GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA:

Eminentes integrantes da Mesa, meus ilustres Colegas de Seminário:

Em primeiro lugar, quero parabenizar a todos pelas brilhantes exposições que fizeram.

Em segundo lugar, quero apenas manifestar minha preocupação, porque o eminente Professor e Procurador Dr. Antônio Carlos Mendes fala macio e persuasivamente, e convence desde logo. E este é o meu grande temor. Apenas num aspecto eu acho que não posso deixar sem pelo menos colocar algumas idéias para meditação.

No meu ponto de vista, quando o constituinte organizou o sistema jurisdicional brasileiro, fê-lo em duas instâncias. E daí decorre, a meu ver, o direito público subjetivo ao duplo grau de jurisdição. Se isso é verdadeiro, daí decorre que a eliminação do segundo grau de jurisdição é uma regra excepcional e, como tal, só restritivamente pode ser interpretada.

Este fundamento me deixa em difícil situação para aceitar a tese de que as ações de impugnação de mandato eletivo de prefeito municipal sejam da competência originária do TRE. Em primeiro lugar, porque, como Sua Excelência mesmo mostrou, com a veracidade e a sinceridade da sua exposição, da decisão do Tribunal Regional Eleitoral não cabe recurso ao Tribunal Superior Eleitoral. Então, nós estaríamos, sem uma regra, excepcionando o duplo grau de jurisdição, eliminando um grau de jurisdição - que seria a possibilidade do recurso da decisão do juízo de primeiro grau para o Tribunal Regional.

Sua Excelência invocou a possibilidade do uso do argumento da analogia. Mas, se a minha perspectiva está correta, não há nenhuma lacuna no sistema: ou há uma regra excepcionando - e, portanto, a competência é do segundo grau - ou não há, e a competência é do primeiro grau, com recurso para o segundo. Ora, nós sabemos que a invocação à analogia só pode ser feita para suprir uma lacuna. Se essa lacuna não existe, esse apelo me parece que é inadmissível.

Embora a persuasão da exposição do eminente Dr. Antônio Carlos Mendes, eu ainda fico com essa dúvida. Daí, a proposta de que Sua Excelência aprofundasse um pouco mais essa questão.

Muito obrigado.

DR. ANTÔNIO CARLOS MENDES:

O Dr. Gilberto Niederauer Corrêa abriu-me uma oportunidade pa

ra explicitar um pouco mais o raciocínio que eu vinha desenvolvendo no curso desta exposição.

É evidente: no início da exposição, eu havia dito que nós íamos fazer aqui um exercício intelectual muito mais adequado ao legislador, porque não há norma infraconstitucional delineando ou desenhando a ação de impugnação de mandato eletivo. O que existe - e isto é muito importante - é um preceito constitucional regulando, a meu juízo na sua inteireza, a ação de impugnação de mandato. Daí porque há necessidade - pelo menos por enquanto, o que não inibe a atividade do legislador - da aplicação dessa regra de competência, desse preceito constitucional, pelos Tribunais a que se dirige, levando ao mais eficaz, que é impedir que algum inidôneo assumia um cargo público. Esta, me parece, é a questão fundamental.

A partir daí, por necessidade de demonstração lógica, jurídica, com relação ao texto constitucional, fui levado pelas circunstâncias a usar o raciocínio analógico.

Por que usar o raciocínio analógico?

Porque a meu juízo, data venia do ilustre Desembargador Gilberto, há, sim, uma lacuna constitucional. A Constituição poderia, evidentemente, dispor sobre isso. A rigor, em se tratando de regras de competência, é o próprio texto constitucional que remete à lei infraconstitucional. Quando trata da competência da Justiça Eleitoral, nos vários níveis de jurisdição, o artigo 121 diz que a lei tratará da fixação dessas regras de competência. Logo, se de um lado a Constituição não dispõe detalhadamente sobre todos os aspectos sobre regras de competência dos diferentes níveis de jurisdição, eu estou autorizado a concluir que há, ali, uma lacuna - o que me autoriza, enquanto intérprete, para buscar uma solução adequada, de acordo com o contexto constitucional, o recurso à analogia. Estamos diante de uma lacuna que autoriza o intérprete e o Judiciário a preenchê-la.

É diferente da omissão legislativa, quando o artigo 121 estabelece que lei disporá sobre a organização da Justiça Eleitoral e regras de competência. Eu acho que nós temos que fazer essa distinção por imperativo lógico-jurídico. Eu acho esta distinção fundamental: de um lado, lacuna; de outro, omissão legislativa.

E, daí, as consequências jurídicas são imensas. Por exemplo, quando se tratar da declaração de inconstitucionalidade por omissão. A inconstitucionalidade por omissão só se aplica nas omissões legislativas - não nas hipóteses de lacuna. Lacuna é competência do intérprete e do Poder judiciário.

Nesse momento, o que é necessário fazer?

O necessário a fazer é tomar o texto constitucional em seu contexto, para retirar dele princípios implícitos e princípios expressos; o que me autorizaria a afirmar a existência ou inexistência desta possibilidade de deslocar a competência do juízo de primeiro grau para a competência originária do Tribunal.

Sei que a lei poderá fazer isso, se assim o legislador entender. A inexistência de lei autorizou-me a, utilizando um devaneio de le-

gislador, ir por esses caminhos.

Ora, ao observar a Constituição Federal, notei que ela, com relação a processo-crime, com relação a processamento e julgamento de Pre feito, inovou a ordem jurídica fundamentalmente: deslocou a competência dos Juízes de Direito para os Tribunais de Justiça.

Bem, na Constituição também não há regra de competência que diga que nos crimes eleitorais os Prefeitos deverão ser julgados pelos Tri bunais Eleitorais. E, no entanto, assim é. Assim a jurisprudência tem-se encaminhado.

Por quê?

Busco inspiração, novamente, em critérios de interpretação que, embora tentando exorcizar, colocar de lado aspectos subjetivos, buscando a retirada do texto de seu significado objetivo, envolvem uma grande dose de subjetividade. Eu reconheço.

Mas, se eu posso extrair do texto constitucional um princípio implícito que me leva a afirmar que nos crimes eleitorais o competente pa ra processar e julgar Prefeitos é o Tribunal Regional Eleitoral, eu es tou autorizado, em princípio, a tomar este mesmo critério para sustentar que nos casos de ação de impugnação de mandato, quando se tratar de Pre feito Municipal, a Constituição, atenta a este valor fundamental - não va lor humano individual, mas este valor fundamental da própria operacionali dade do sistema constitucional enquanto investidura de mandato - reconhe ceu que naquela hipótese - e isso não é nenhum desprestígio, *data venia*, à justiça de primeiro grau, é uma técnica legislativa, técnica constitu cional. Se assim fez, assim está feito. Estava autorizado, portanto, a deslocar a competência do Juiz de primeiro grau para o Tribunal Regional Eleitoral.

Reconheço que isso traz uma certa perplexidade em face do tex to. O texto constitucional diz: "Não cabe recurso ao Tribunal Superior E leitoral, salvo nas hipóteses de anulação de mandato nas eleições esta duais e federais." Mas parece-me que é consistente a teoria demonstrada.

Também não me parece um complicador maior o fato de ter sido levantado o problema da competência originária do Supremo Tribunal Fe deral. A temática da competência originária do Supremo Tribunal Federal é muito bem alinhada e muito bem colocada por toda a jurisprudência dos Tribunais.

Eu recordo que houve um exercício intelectual extraordinário de dois notáveis Ministros do Supremo Tribunal Federal: Professor Hermes Lima e Professor Vítor Nunes Leal.

Defrontavam-se, naquele momento, esses dois ilustres Minis tros do Supremo Tribunal Federal com problemas de competência para fixar a competência do Supremo Tribunal Federal nos crimes praticados por Depu tados Federais naquele momento histórico conturbado.

Pois bem: a partir da noção de crime comum, o Supremo Tribu nal Federal deslocou a competência do Superior Tribunal Militar no caso específico; e, com isso, firmou uma diretriz jurisprudencial no sentido de que, naquela hipótese, a jurisdição especial - Justiça Militar - não

iria prevalecer sobre a jurisdição ordinária, comum, do Supremo Tribunal Federal. Tratava-se da Constituição de então.

Esse tipo de raciocínio, hoje, não tem, "data venia", muito sentido.

Por quê?

Porque a competência do Supremo Tribunal Federal é expressa na Constituição. Ora, com relação ao Supremo Tribunal Federal, hoje, não existe nenhum Tribunal equivalente que se especializou em aspectos de constitucionalidade. Os problemas da legislação ordinária foram deslocados para outro Tribunal. Dirimir controvérsias com relação à legislação infraconstitucional é, em princípio, competência do Superior Tribunal de Justiça, sediado em Brasília.

Pois bem: aí, sim, se coloca o problema de prevalecer ou não prevalecer a jurisdição especial sobre a competência do Superior Tribunal de Justiça. Nesta hipótese, como se trata de Tribunais com a mesma estatura constitucional, prevalece, a meu juízo, a jurisdição especial; a exemplo dos Estados, onde prevalece a jurisdição especial da Justiça Eleitoral, como da Justiça Federal, sobre a jurisdição comum - a jurisdição entregue, constitucionalmente, à Justiça Estadual.

Reconheço que esse é um problema de difícil solução sob o ponto de vista da interpretação, se a legislação não vier a dispor detalhadamente sobre esses aspectos.

Não partindo de uma repercussão sobre o texto legal, mas sobre a Constituição, como se legislador, se tivesse de optar entre entregar esta competência à jurisdição de primeiro grau, ou à jurisdição de segundo grau - instituindo, portanto, a competência originária - eu não teria dúvida em optar pela jurisdição originária. Enfim, concedendo a competência ao Tribunal Regional Eleitoral para se ocupar dessas questões. E digo porque faria isso.

Porque conheço, sobejamente, todas as dificuldades com que se defronta o Juiz Eleitoral nas Zonas Eleitorais. Isso não deslustra em nada a sua função. Mas é natural que ele enfrentará dificuldades imensas para levar adiante este seu mister, nestes casos específicos.

São consabidas, para lembrar apenas um argumento, as desmesuradas pressões a que os agentes políticos locais submetem os magistrados de primeiro grau, significando um desgaste desnecessário para a Justiça Eleitoral.

Por tudo isso, diante de uma lacuna que se me afigura, e fazendo, repito, um exercício de interpretação, no escopo de tornar mais eficaz a ação constitucional, reafirmo meu entendimento de que a competência originária, tratando-se de prefeitos municipais, é dos Tribunais Regionais Eleitorais.

OBSERVAÇÃO: Seguiu-se longo debate, com diversas intervenções dos palestrantes, que respondiam a perguntas da assistência. Por problemas técnicos insuperáveis, diante de deficiências na gravação audiovisual do ocorrido, optou-se, a fim de manter a fi-

dedignidade do evento, por omitir o final da discussão.

Ressalte-se, apenas, que se centraram as divergências em torno da competência para as ações de impugnação de mandato de prefeitos municipais, delineando-se, claramente, duas posições: a que conferia competência originária aos TREs, positivada pelo TRE/SP; e a que preferia a manutenção do duplo grau de jurisdição, cabendo o julgamento aos Juizes Eleitorais de primeiro grau, consoante jurisprudência firmada pelo TRE/RS.

1º SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE DIREITO ELEITORAL

A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL. Da esquerda para a direita: Dr. Hélio Camilo Ruas (Representante da Procuradoria da República no RGS), Dra. Ionice de Paula Ribeiro (Representante da Procuradoria Geral da República), Dr. Luiz Carlos Santos Ferraz (Representante da Procuradoria da República no RGS), Dr. Solon Lemos Pinto (Diretor Presidente da PROCERGS), Dr. Luiz Otávio Campos Alvares (Professor de Informática da UFRGS), Sra. Silvia Nora Berno de Jesus (Gerente de Sistema da SON Inf.Ltda-RBS), Dr. Hélio Gehrke (Diretor Superintendente do SERPRO), Dr. Jorge Luiz Guimarães Barnasque (Superintendente Regional do SERPRO), Dr. Ricardo Sá Freire (Gerente da Divisão Eleitoral/SERPRO).

A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL

Introdução do painel sobre a Informática na Justiça Eleitoral, feita pelo DR. LUIZ OTÁVIO CAMPOS ÁLVARES, Professor de Informática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 25.05.1990 - Moderador dos trabalhos.

A informática passa, cada vez mais, a participar do cotidiano do cidadão. Dentre os infindáveis exemplos, lembraria, apenas, os serviços bancários. Então a informática está presente em tudo. E como fica em relação à Justiça Eleitoral?

Pode-se ver quatro tipos de aplicação da informática na Justiça Eleitoral. Um, o mais visível, que é na apuração das eleições; a informática está presente e é do conhecimento de todos, também no cadastramento eleitoral que agora é feito com o auxílio da mesma; e, em outras áreas menos visíveis, seria ajudar toda a tarefa administrativa dos Tribunais, usando, por exemplo, um editor de textos para facilitar a emissão de ofícios, documentos, etc., e ainda um quarto tipo de utilização que seria na recuperação de informações, por exemplo, com uma base de legislação, jurisprudência, resultados de eleições passadas, etc., que fosse facilmente acessível a quem precisasse recuperar essas informações. Mas não é imediata a aquisição de uma cultura de informática.

Aqui no Rio Grande do Sul, o TRE, há cerca de 20 anos, tem mantido íntimos contatos, digamos assim, com o Centro de Processamento de Dados da Universidade Federal. Então já faz 20 anos que existe essa colaboração entre o TRE do Rio Grande do Sul e o Centro de Processamento de Dados da Universidade, o que foi criando uma cultura muito importante de informática no TRE. Essa cooperação começou na apuração de eleições; o Centro de Processamento de Dados tirou a totalização de várias eleições para o TRE. Depois, em 1983, foi feito um trabalho pioneiro no Brasil de cadastramento eleitoral; foi desenvolvido um sistema, de cooperação, "on line" de cadastramento dos eleitores do Estado. Esse projeto foi desenvolvido junto com a Universidade e depois foi repassado ao SERPRO para a efetiva implantação na 1ª Zona Eleitoral de Porto Alegre. Ainda em 1984 foi efetivamente implantado. E lá na Universidade, atualmente, temos trabalhado mais, junto ao Tribunal de Justiça, na utilização da inteligência artificial, para apoiar os Juizes na elaboração de sentenças. Realmente, agora, numa etapa mais avançada na elaboração de sistemas de apoio à decisão. É nesse sentido que as coisas estão evoluindo na área da informática.

Após essa breve visão geral, o objetivo agora é relatar algumas experiências da informática na Justiça Eleitoral, o que será feito pelos painelistas.

A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL

Conferência proferida pelo DR. RICARDO SÁ FREIRE, CHEFE DA DEAT 3/DIRATI - REPRESENTANTE DO SERPRO, em 25.05.1990.

A nossa idéia, aqui, é relatar nossa experiência junto à Justiça Eleitoral. Antes, porém, a gente faria um breve resumo do que é a nossa Empresa, sua abrangência e, então, partiríamos para a efetiva experiência vivida.

O SERPRO é uma Empresa Pública e foi criada por lei em 1964, para atender prioritariamente ao Ministério da Fazenda. Seus principais clientes são o próprio Ministério da Economia, centrando seus esforços na Delegacia da Receita Federal, onde são feitos os serviços de processamento das informações de pessoa física, pessoa jurídica e arrecadação federal; a Delegacia do Tesouro Nacional, onde é feito o serviço do Sistema de Acompanhamento Financeiro e o DPU - Departamento de Patrimônio da União - onde são processados os registros dos processos da dívida ativa da União. A Justiça Eleitoral é também um grande cliente, como também a Caixa Econômica Federal, através do processamento do PIS, do Fundo de Garantia e de contas correntes; o INCRA, com o cadastramento dos imóveis rurais e o lançamento do Imposto Territorial Rural; o Ministério da Justiça, com a implantação atual do "RENAVAN", que é a frota nacional de veículos; o Ministério do Trabalho, através do Cadastro Nacional do Trabalhador - CNT; e a Justiça do Trabalho, através do serviço prestado aos Tribunais Regionais do Trabalho, com o controle e acompanhamento dos processos em 2ª instância. Esse é mais ou menos o quadro dos principais clientes e seus principais serviços.

O SERPRO está distribuído geograficamente no País, através de Unidades Regionais de Operação, chamadas "UROS", instaladas nas 10 regiões fiscais. Nos Estados onde é representativo o volume de serviço, foram instalados núcleos, e naqueles de menor representatividade há escritórios. Com isso, então, é abrangido todo o território nacional, sendo da do um apoio efetivo às atividades na área federal, estadual e municipal.

A interligação de todo esse complexo é feita através de uma rede de processamento, interligada por 3 nós, que são computadores de grande porte instalados, um em Brasília, um no Rio de Janeiro e um em São Paulo - de onde qualquer terminal ligado a essa rede teria acesso a qualquer das informações instaladas nesses computadores.

O nosso parque de equipamentos tem hoje 19 processadores de grande porte, perto de 30 minicomputadores, 1.500 microcomputadores, impressoras de impacto eletrônico, algo em torno de 10.000 terminais de vídeo, terminais de entrada de dados - que são responsáveis pela transformação da informação recebida em papel para meio magnético, o que permite o seu processamento - oferecendo uma capacidade de processamento, hoje, de 282.9 MIPs - ou seja, milhões de informações por segundo - memória de 776 "megabites" e uma capacidade de armazenamento em disco de 468.1 "gigabites".

Esse quadro está suportado por um corpo funcional, hoje, em

torno de 18.000 funcionários, sendo algo em torno de 13.000 da área técnica e 5.000 da área administrativa. Dos funcionários da área técnica, 6.000 estão incluídos como analistas de sistemas e programadores, e os demais como técnicos de desenvolvimento e suporte à produção.

A nossa experiência com a Justiça Eleitoral data de 1972, quando fomos convocados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro para o primeiro estudo e assessoramento na validação de um sistema de uma prestadora de serviços para o processo de apuração de uma eleição. Nós não trabalhávamos, na época, prestando serviço de produção. Fomos convocados simplesmente, para assessoramento e validação desse serviço, como já disse.

Em seguida, durante o ano de 1974, também junto ao TRE do Rio de Janeiro nós vivemos uma experiência que, em 1986 foi consolidada, ou seja: iniciamos em 1974, os primeiros estudos para a mecanização do cadastro eleitoral. Era um estudo regional, ainda sem caráter nacional, mas consideramos a primeira semente lançada, ou seja, o início da informática na Justiça Eleitoral.

Depois, tivemos participação nos serviços de totalização de eleição e assessoramos a Justiça Eleitoral - aí já em nível de Tribunal Superior Eleitoral - na formulação de Resoluções e assessoramento na parte legal, no que tangia à informática dentro desse contexto. Era a contribuição do SERPRO, na colocação de uma maneira coerente e com a nossa experiência, para que a informática não pudesse ser perdida no tempo, de acordo com os trâmites legais da utilização dessa ferramenta. E aí redundou a Lei nº 6.996, de junho de 1982; posteriormente a Resolução nº 12.547, que introduziu a informática para o cadastro dos eleitores nacionais.

A nossa participação no cadastramento deu-se, também, em nível de produção. Nós fizemos a produção em alguns Estados. Posteriormente mantivemos os cadastros - é o serviço de manutenção - e outras experiências isoladas que já fizemos para entidades privadas em processos de votação e totalização com utilização de canetas óticas - o chamado voto eletrônico. Foram experiências isoladas para entidades privadas. Exemplos: OAB, Clube de Engenharia e outras entidades. Isso já redundou em relatórios e posicionamentos para a Justiça Eleitoral - retirados dessa experiência.

Em totalização de eleições, estamos trabalhando para a Justiça Eleitoral desde 1978, acompanhando eleições federais, estaduais e municipais. Viemos aumentando a nossa participação à medida que a experiência adquirida - quer dizer, a informática - vem auxiliando o aceleramento da informação. Hoje, o investimento no processo de uma eleição é muito grande. O candidato tem um investimento e fica ávido em obter informações. Se não tivéssemos a informática para auxiliar esse processo de apuração, isso traria um caos social. Se não tivéssemos a informática estaríamos com aqueles velhos mapas de folhas e mais folhas de totalizações manuais.

É bom que se diga que o principal fator num processo de totalização por computador não é a velocidade, mas a segurança e a confiabilidade. A velocidade é automaticamente refletida, porque estamos utilizando um equipamento para fazer a totalização necessária a um processo.

Eu gostaria de registrar a experiência da apuração, aqui no Rio Grande do Sul, em 1985, quando fizemos a 1ª experiência de uma totali-

zação totalmente "on line". Na eleição, em 1985, para Prefeitos de Capitais e municípios de segurança, foi feita aqui e no Espírito Santo esta experiência, quando instalamos, nas 6 Juntas da capital, microcomputadores. Esses microcomputadores estavam interligados a um equipamento de médio porte na 10ª URO, que, por sua vez, estava ligado a um sistema de divulgação instalado no TRE.

Essa foi uma experiência válida. Estamos, inclusive, em cima desta mesma idéia, fazendo estudos para a eleição de 1990.

Evolutivamente, através de gráfico, podemos ver a nossa participação: começamos em 1978 com 5 Estados, em 1982 estávamos com 7 Estados, em 1985 com 12 Estados e em 1989, nas eleições para Presidente da República, com 15 Estados, o que representou 71% do eleitorado nacional. Os demais dados do gráfico aqui apresentado correspondem a outras empresas, ou outros métodos de apuração.

Com relação a recadastramento eleitoral, a nossa participação em nível de produção deu-se nesses Estados, abrangendo mais ou menos 1/3 do eleitorado, representado por 19.500.000 eleitores.

Como resultado desse recadastramento, de todo esse trabalho que vem sendo feito desde o ano de 1972, hoje temos, em cada ano de eleição, o processamento do batimento nacional, que nada mais é do que validar esse cadastro em nível nacional. No batimento são identificadas aquelas inscrições aptas a votar. Qualquer incoerência no registro de uma inscrição, não por fraude, mas até por motivo de desconhecimento ou como no caso de transferência de um Estado para outro, quando a não-informação pode resultar em dupla inscrição, será acusado no batimento, pois ele visa, exatamente, a que só possam votar eleitores em condições de "apto" para a Justiça Eleitoral. Quando eu digo em condição de "apto" é porque se sabe que, pela legislação, três eleições consecutivas sem a presença ou a justificativa do eleitor levam ao cancelamento da inscrição. Então, todos esses critérios definidos pelo TSE, a cada ano, são colocados no sistema de batimento nacional, que redonda na emissão da folha de votação, onde estarão registrados só os eleitores aptos a votar. A emissão da folha é um subproduto do batimento e uma ferramenta para o processo de uma eleição.

O cadastro permitiu, também, uma distribuição coerente dos eleitores pelas seções. Através do processamento de dados, tem-se uma visão sempre, momento a momento, da distribuição do eleitorado, o que permite, então, um equacionamento de abertura de novas seções - para que não exista aquela carga que existia antigamente, ou aquele reduzido número de eleitores em seções. Veio trazer maior segurança a todo o processo, uma vez que todo o processo nasce de uma centralização de cadastro; ele passa por um processo de consistência, por um processo de emissão do produto para eleição mecanicamente, permitindo maior segurança. Até na área social podemos citar benefícios, como no caso de parentes até o 2º grau poderem fazer pesquisas a nível nominal no cadastro de eleitores, desde que preencham certos requisitos exigidos por lei, tendo isso possibilitado o reencontro de muitas famílias.

O batimento é todo de números. Por curiosidade o eleitorado de 1988 foi de 75.000.000; o de 1989 foi menor. Em 1989 verifica-

-se que esse número caiu, o que demonstra a integridade desse cadastro, que tem apenas 4 anos de vida e é o maior do Brasil, com perto de 85.000.000 de inscrições.

Também o volume de documentos processados no exercício de 1989: FAE (Formulários de alistamento eleitoral) totalizaram 2.700.000; FA-SE (Formulários de Acompanhamento da Situação do Eleitor) totalizaram ... 1.700.000; Canhoto de Não-Votantes, 1.600.000 documentos, tudo isso totalizando um volume de 6.000.000 de documentos processados para a manutenção do cadastro.

É esta, resumidamente, a nossa experiência junto à Justiça Eleitoral. Sabemos que é pouco. Sabemos que a sociedade exige muito mais. Mas, em contrapartida, sabemos que as dificuldades são grandes. Infelizmente é um problema, até em nível cultural, instalar ou dispor de equipamentos como máquinas eletrônicas de voto. Já fizemos experiência com uma parcela da sociedade, de nível universitário. As experiências foram consideradas relativamente boas. Entretanto, se formos expandir isso em nível nacional, sabemos que teremos problemas. O que temos em mente é que tudo isso é o alicerce da democracia - quer dizer, a Justiça Eleitoral permitindo que nós, da sociedade, elejamos os nossos representantes e temos, então, de ter a segurança de que isso vai ser realizado.

Encerrando, eu gostaria de agradecer a audiência de vocês e dizer que o SERPRO é uma Empresa de Informática à serviço da sociedade e está inteiramente à disposição da Justiça Eleitoral.

Muito obrigado.

A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL

Conferência proferida pelo Dr. SOLON LEMOS PINTO, Diretor-Presidente da PROCERGS, em 25.05.90.

Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral,

Companheiros da Mesa, do SERPRO, da RBS, da PROCERGS, nosso mediador, Luiz Otávio,

Demais Autoridades, em especial o Diretor-Geral do TRE, nosso amigo Leonel Tozzi,

Senhoras e Senhores:

Inicialmente, gostaria de agradecer ao TRE, primeiro parabenizar o TRE por essa iniciativa da maior importância que é este I Seminário de Discussão de Direito Eleitoral, legislação eleitoral, e poder relatar aqui a tão seleta platéia a experiência que a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul, a PROCERGS, detém no uso da informática aplicada à Justiça Eleitoral.

O Rio Grande do Sul, como o próprio nosso companheiro mediador relatou no início, tem um largo histórico em uso da informática na Justiça Eleitoral, mas também o tem na área do Tribunal de Justiça e no Tribunal de Alçada. E essas duas coisas têm muito a ver. A Justiça Eleitoral, todos nós sabemos, tem a participação ativa dos Juizes da Justiça Estadual. Por isso mesmo, houve uma combinação de culturas que foram transportadas do Tribunal de Justiça ao TRE. Isso em muito facilitou e foi, digamos, a pedra fundamental de toda a utilização, de toda a experiência que acho talvez a mais rica do Brasil, em termos estaduais de uso da informática, tanto no processo de gestão de cadastro eleitoral quanto no processo de totalização de eleições. Hoje, a PROCERGS atua desde 1986, na manutenção do cadastro de eleitores do Rio Grande do Sul. Isso começou por conta do recadastramento, que todos nós lembramos muito bem, foi um enorme mutirão nacional comandado por uma pessoa, pela qual temos enorme respeito e admiração, que hoje ocupa a Presidência do Supremo Tribunal Federal, que é o Ministro José Nery da Silveira, à época Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Foi um grande mutirão, praticamente utilizou-se todos os recursos de informática estatais disponíveis no País e mesmo os privados para se conseguir montar esse cadastro, que o Dr. Sá Freire (SERPRO) muito bem definiu, talvez o mais rico, o mais atual, o mais completo que o País dispõe.

A PROCERGS, então, à época, participou desse processo de forma muito ativa e ofereceu ao TRE a manutenção do cadastro, não só o cadastramento como a manutenção do mesmo, e, agregado a isso, a própria totalização das eleições para Governador de 1986. Foi uma tarefa feita, digamos, de forma complementar pelo SERPRO, pela PROCERGS e pelas demais empresas estaduais e empresas privadas que à época se irmanaram naquele enorme esforço de recadastramento. A PROCERGS partiu para um modelo que conhecia e também um modelo que a própria Justiça Eleitoral do Rio Grande

do Sul já utilizara; tinha, pois, conhecimento. Mais do que conhecimento, tinha experiência, como propriamente relatou o companheiro do SERPRO. Essas experiências eram anteriores, conforme se verificou pela apresentação do Luiz Otávio, pois já tinha utilizado tecnologia da Universidade Federal e do SERPRO (10ª URO - Regional do Rio Grande do Sul). A PROCERGS desenvolveu esse sistema baseada numa tecnologia que se chama dentro do ramo "on line" ou "on line real time"; não existe tradução para isso, mas significam o seguinte: são terminais ligados aos computadores e que fazem todas as operações necessárias à manutenção do cadastro de forma instantânea, através de linhas telefônicas, e transmissão de dados. Como é que foi feito isso?

Toda a manutenção do cadastro utilizando-se já a própria infra-estrutura existente no Tribunal de Justiça, que já é uma infra-estrutura de razoável porte, com o interior do Rio Grande do Sul já sendo atendido, em várias localidades e aqui em Porto Alegre, colocando equipamentos dentro do TRE e dos Cartórios, se faz toda a manutenção em tempo real, quer dizer, todas as transferências de zonas, as novas inscrições, todas as atividades de cartório, são feitas através de terminais impressoras ligadas a esses terminais; portanto, com a maior flexibilidade que se possa conseguir nesse processo. E aqui já vai uma colocação, que é o objeto deste Seminário que, se houver uma modificação de regramento, poderia levar a que a nova inscrição ou qualquer modificação cadastral possa ser feita na hora. Se o escrivão pudesse assinar o título ou alguma coisa pudesse, ao invés de ser somente o Juiz Eleitoral, que não pode estar todo o tempo presente nos Cartórios Eleitorais, esse título poderia ser emitido na hora. O cidadão eleitor que vai se inscrever ou fazer alguma alteração na sua inscrição pode sair com o novo título alguns minutos depois, quer dizer, vai uma vez somente ao Cartório Eleitoral.

Queria aproveitar, já que o São Freire abriu alguns dados eleitorais dos dados cadastrais e, também, dar esses dados aqui no Rio Grande do Sul, com a posição do dia de ontem. Temos aqui no RS um total hoje de 5.716.008 eleitores inscritos (eleitores ativos), sendo desse total, praticamente metade a metade, homens e mulheres; masculinos .. 2.881.248 e femininos 2.834.760. Só para dar mais algumas informações sobre o Cadastro Eleitoral, temos uma série de condições, digamos, complementos desse processo, que são condições de segurança. Existe uma condição muito grande de segurança para o acesso a esse cadastro eleitoral, e essa é uma condição que tem de ser muito bem controlada, quando se informatiza uma atividade, porque quando a atividade é manual, quando o fichário está de posse do Cartório, fecha-se a gaveta deste fichário, fecha-se a porta do Cartório e vai-se embora, e essas chaves estão todas na posse de alguém autorizado para isso.

Quando essa atividade passa para um meio magnético, onde as coisas estão não-visíveis, tem que haver uma série de condições de segurança, para evitar que haja modificações não autorizadas, acidentais ou intencionais. Como é hoje a segurança para as modificações cadastrais no RS? Existe uma senha no computador para cada funcionário, ou seja, cada funcionário tem a sua própria chave do cadastro e sem essa chave ele não acessa o cadastro. Ou seja, se ele for consciente e não repassar essa chave para outra pessoa, não há o menor risco de outra pessoa descobrir essa chave e, inadvertidamente, mexer no cadastro. Quem determina qual o nível de acesso que cada funcionário pode ter no cadastro, nas

alterações cadastrais é o escrivão do Cartório Eleitoral. Existe também um outro critério de segurança: cada cartório de zona eleitoral só pode atualizar os eleitores daquela zona eleitoral. Em uma determinada zona não posso mexer em eleitores de outras zonas eleitorais. E também, temos um processo de registro de quem fez a última alteração, isso por eleitor, por inscrição. O que temos hoje de transações em cima desse cadastro eleitoral? Temos a nova inscrição. Nessa nova inscrição tem-se o cuidado de verificar se o eleitor já está inscrito ou não. Pelo endereço, o funcionário indica qual o local de votação mais próximo. O funcionário pode determinar em qual seção o eleitor votará. Por exemplo, juntar o marido com a esposa, deixar para colocá-los na mesma seção eleitoral ou deixar que o sistema mesmo determine; o sistema pode fazer essa colocação. Aquilo que eu já havia falado. O título pode ser emitido no instante da inscrição ou ser acumulado para ser emitido mais tarde, o que normalmente acontece hoje; fica acumulado para depois colher a assinatura do Juiz Eleitoral.

Uma outra transação: a alteração de dados, que é exatamente isso, permite alterar dados de cada eleitor. Segunda via: permite emitir a segunda via em caso de extravio de título. Cancelamento: uma transação também para cancelar uma inscrição ou reativar a inscrição. É mantido um histórico de tudo que aconteceu com o eleitor desde a data da sua inscrição. Por exemplo: se ele foi nomeado presidente da mesa, se ele teve seus direitos políticos cassados, se ele não votou em alguma eleição passada. Regularização: o eleitor que não votar, não comparecer como mesário, constar duas ou mais vezes no cadastro, o que é sinalizado pelo batimento que é feito pelo SERPRC em nível nacional. As transferências: o sistema permite transferências entre seções, zonas, municípios e circunscrições. Filiação partidária: o sistema controla todos os filiados por partido e zona no Estado. Desfiliação: a desfiliação partidária pode ser comandada direta ou indiretamente. E depois há uma gama enorme de consultas que podem ser feitas nesse cadastro, que podem ser feitas em terminais de vídeo ou impressos em impressoras ligadas nesses terminais ou mesmo na própria PROCERGS. São consultas de eleitor das mais diversas formas, por nome, por inscrição, eleitores de uma determinada seção, tem também consultas por profissões, consultas de partidos políticos com o número de filiados - eu até trouxe um exemplo da consulta de partidos políticos com número de filiados. Sai uma relação de todos os partidos políticos com o número de filiados - não vou ler, porque é extensa e não tem muito significado, tem maior significado para os partidos mesmo.

Os partidos demandam muito isso junto ao TRE e a PROCERGS. E obviamente o TRE é que autoriza, a PROCERGS apenas operacionaliza esse serviço, quando vem autorizado pelo Tribunal. Enfim, tem uma série enorme de consultas, das mais diversas formas, que atendem os mais diversos interesses, partidos políticos, candidatos em potencial. A própria imprensa tem muita demanda em cima dessas informações cadastrais. Enfim, quis só dar uma panorâmica sobre o atendimento que a PROCERGS dá sobre o cadastro eleitoral no Rio Grande do Sul.

E a outra atividade em que a PROCERGS já tem duas experiências, a de 86 e 88, é a totalização eleitoral, que em 86 foi feita para Governador do Estado, Deputados e Senadores, e em 88 foi feita para Prefeitos e Vereadores em Porto Alegre, algumas cidades da Grande Porto Alegre e algumas outras cidades do interior. Depois falo sobre isso com mais detalhes. Também nessa experiência de totalização eleitoral é importante salientar o que o representante do SERPRO de alguma forma tocou, mas que eu gosto

ria de reforçar é a questão: o que a informática agrega no processo? Ela agrega muito mais do que velocidade - e esse realmente não é o item mais importante. - Quer dizer, quando se informatiza um processo de totalização, a primeira condição que se ganha realmente é a segurança e se agrega qualidade no processo. Isso é importante, se ganha muita qualidade no processo de totalização. Por ser informatizado, por estar no computador, ele nos permite agregar uma série de técnicas específicas em processamento de dados que dão enorme ganho de qualidade, que não nos permitem inserir erros de cálculo que poderiam mudar o resultado da totalização, coisas que acontecem em um sistema manualizado; porque não tem como acontecer, não há processos de verificação tão eficientes, tão eficazes quanto os processos computadorizados.

Vou também dar algumas características desse sistema de totalização que a PROCERGS desenvolveu para o TRE, sob a especificação do TRE. É importante salientar que aí existe uma questão fundamental que o TRE sempre tenta colocar quando está decidindo a forma de operacionalização de uma eleição. O TRE tem experiências de totalização que nos condicionaram de uma forma positiva, no sentido de evitar que houvesse necessidade de o processo de totalização sair fisicamente do local de apuração. Então, o que se fez? Ao invés de retirarmos os mapas já elaborados, os chamados boletins de urna, da Junta Apuradora e levar para um local onde seriam totalizados, a PROCERGS leva os terminais até a Junta Apuradora. Então todo o processo de apuração fica sob o controle do Juiz Eleitoral daquela Zona. Fica tudo sob a sua coordenação, não há necessidade de se criar uma outra Junta, num outro lugar, num outro nível, numa outra região; todo o processo é feito na Junta Apuradora dentro da Zona Eleitoral.

Isso insere no processo um enorme complicador do ponto de vista logístico, porque isso é que muda fundamentalmente, insere no processo um enorme complicador que é o de se colocar linhas telefônicas nos mais diversos locais; isso é até um limitador muito forte porque se sabe hoje que as nossas telecomunicações não estão no melhor estado. Temos restrições muito forte em determinadas regiões do Estado e em algumas cidades, em alguns bairros de cidades maiores que têm muitas dificuldades para fazer a ligação telefônica necessária. Se colocam, então, terminais, impressoras e, envolve uma quantidade enorme de pessoas nisso, porque o processo fica todo ele distribuído, descentralizado. Precisamos ter digitadores, precisamos ter um supervisor dessa digitação, precisamos ter alguém que faça a conferência, precisamos ter alguém que receba o boletim de urna da Justiça Eleitoral e faça depois essa devolução. O sistema de protocolo existe para que haja segurança, não haja extravio desse documento.

Como vimos, a logística é bastante complicada, mas em compensação se consegue o objetivo maior: o mapa não sai do local de apuração. Isso facilita enormemente o processo de fiscalização dos partidos, isso deixa o processo todo centralizado num lugar só, e o fiscal do partido fiscaliza o processo como um todo, do escrutínio até a totalização. Como é que isso funciona? Até vou me permitir ler a descrição para não cometer alguma omissão que possa dificultar o entendimento. Nós também temos critérios de segurança muito rígidos para evitar que haja qualquer tipo de problema e que possa levar a distorção do resultado. Então temos: ca da digitador que está participando do processo de totalização tem um código e uma senha, chave para acessar o terminal. Nesse caso, o usuário

não pode estar em mais de um terminal, ou seja, o digitador não pode operar em dois terminais simultaneamente. Isso o computador central não permite, ou seja, não tem forma de um só digitador tentar usar um outro terminal que estiver vago momentaneamente e criar um problema de fazer um outro tipo de digitação que não aquele ao qual ele foi autorizado.

E existe também nível de autorização para esses usuários, esses digitadores. Há o nível de digitação que é só digitação mesmo, quer dizer, aquele que insere dados no computador. Há um outro nível que é o de gerência, ou seja, é a supervisão do processo de totalização por parte da PROCERGS, e tem um outro que é o de consulta que é utilizado pelos Juízes Eleitorais das zonas e também usado no próprio TRE que permite consultas das mais diversas formas e informações parciais que possam ser dadas para a imprensa, para os partidos, enfim, aquele movimento que se cria dentro do TRE por ocasião das apurações. Existe uma série de outras questões de segurança que são ligadas à técnica de processamento de dados ou critérios que a Justiça Eleitoral determina para isso.

O sistema "on line" permite os mais diversos tipos de consultas: a posição no Estado, a posição no Município, por partido, por candidato, por partido e candidato, por ordem de votação, por zona, por seção, situação das zonas dos municípios, o que já foi apurado, o que falta apurar, o que já foi totalizado, o que não foi totalizado ainda, posição dos candidatos no Estado, na Zona, no Município, na seção. Enri- quece muito o acompanhamento do processo de totalização porque tem várias formas de acessar. Por isso que se diz que a informatização empresta muita qualidade ao processo, porque isso era uma coisa muito difícil de fazer no processo manual. E há um processo de gerência da eleição que também é colocado, porque se faz todo um cadastramento prévio dos cargos, dos partidos, dos candidatos. O sistema tem um módulo que ajuda o TRE a elaborar o mapa eleitoral, orienta a elaboração do boletim de urna, como é chamado tecnicamente.

Ele emite o boletim de urna para a sua aprovação, para depois ser impresso. Às vezes é impresso em computador, às vezes é impresso em gráfica, de acordo com a conveniência da ocasião. Ele emite relatórios de eleitos, não-eleitos, dos cálculos usados, ou seja, atas parciais e até as finais das zonas apuradoras e do Estado como um todo. Para dar alguns dados para vocês, nas eleições de 88, esse sistema da PROCERGS apurou um total de 25 zonas eleitorais, sendo 10 em Porto Alegre, e 15 no Interior do Estado. Os municípios então foram: Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Alegrete, Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, Capão do Leão, Ernestina, Morro Redondo e Silveira Martins.

São municípios grandes e municípios pequenos que estão dentro das mesmas zonas dos municípios grandes. Se nós fizermos a eleição 1990, que é um processo que está avançando, estamos em negociação com o TRE e trabalhando para isso, estamos tecnicamente aptos para fazer isso do ponto de vista tecnológico. Isso é uma coisa muito importante, porque estamos no meio da instalação de um equipamento de maior porte que vai nos permitir assumir todo esse volume, tanto de cadastro quanto de totalização eleitoral. O que está já preliminarmente acertado é que seriam 29 zonas eleitorais a serem apuradas, pois além dos municípios que fa- lei, ainda haveria Viamão, Gravataí, Alvorada e Cacheirinha, que também são da Grande Porto Alegre e são muito populosos. Está previsto para 5 dias o prazo de apuração. São 10 partidos que deverão ter candidatos, es

tima-se, mais ou menos, 1.200 candidatos, devemos envolver 450 profissionais da PROCERGS nesse processo.

Nessas totalizações temos tido muito cuidado com relação à transparência do processo. Na totalização de 88 tivemos um cuidado muito grande para que o processo fosse absolutamente entendido por todos os interessados, pelos partidos, pela imprensa, e tivemos um apoio muito grande da imprensa em 88, que deu uma enorme cobertura para a divulgação da arquitetura básica, das características do sistema de totalização; porque, antes de mais nada, a empresa precisa e o processo como, um todo, de que haja confiabilidade plena nele. Nós já tivemos um desserviço prestado por uma empresa carioca, que é a famosa história da PROCONSULT. Teremos que ter, no mínimo, mais uns 30 anos de resultados absolutamente sérios e corretos para desfazer aquela imagem de que uma apuração por computador dá margem à fraude. A primeira pergunta que a empresa sempre enfrenta é a questão de fraude. Quando se fala que a apuração é por computador, alguém já pergunta qual é a possibilidade de fraude? Eu sempre digo que é nenhuma; se a gente fizer tudo o que tem que ser feito, se tivermos todos os cuidados e tivermos a preocupação de mostrar como é que se faz, quem é que faz, como faz, onde faz, não teremos nenhum tipo de problema. Nós tivemos uma boa experiência em 88, porque se atenderam todos esses requisitos. Nós levamos em torno de 150 profissionais de imprensa dentro da PROCERGS, em datas diferentes, em vezes diferentes e visitamos as instalações com esses profissionais de imprensa, mostramos a eles as pessoas envolvidas no processo, quem eram os analistas, quem eram os programadores. Criamos um processo de auditoria, de sistemas especificamente para esse processo de totalização, ou seja, um grupo que fazia a programação e outro grupo que revisava aquilo que havia sido feito para depurar ainda mais, para ver se realmente estava coerente com a verdade da totalização, dos métodos previstos pela Justiça Eleitoral.

Nós também fizemos apresentações dentro do TRE, coordenadas pelo TRE, para os partidos políticos, onde se debateu com os partidos essas técnicas e esses processos utilizados, o ferramental todo, e os procedimentos todos utilizados. Os partidos, até por esse histórico da PROCONSULT, levam para essas discussões profissionais de informática que fazem perguntas específicas de detalhes do sistema. Então, isso para nós foi muito bom, porque isso enriquece, isso deixa o processo absolutamente cristalino, porque não há nada que não possa ser mostrado e discutido.

Há até um aspecto que eu gosto muito de frisar que é a questão da fiscalização. Esses sistemas permitem uma fiscalização muito mais eficaz do que uma fiscalização no sistema manual; porque no sistema manual a fiscalização da totalização-estou sempre falando do processo de totalização e não do processo de escrutínio, porque não nos envolvemos no processo de escrutínio. No processo manual só existe uma forma de saber se está certo - é fazer de novo. Agora, num processo computadorizado: se nós fiscalizarmos convenientemente, auditarmos convenientemente os programas, os processos que estão sendo elaborados e executados, não há o menor propósito de se fazer uma apuração paralela, até porque, pelo volume e a qualidade dos recursos utilizados na apuração oficial em relação à apuração paralela, é muito mais provável que a apuração paralela esteja mais errada do que a oficial. Não há essa necessidade; acho até um despropósito se pensar em fazer uma apuração paralela e que possa, primeiro, acompanhar o ritmo; segundo, ter a mesma qualidade de uma apuração oficial da forma como ela é feita no Estado.

Uma outra coisa que se fez naquela eleição de 88 do ponto de vista de transparência e segurança é que nós, após a finalização do processo de eleição do dia 15 de novembro, que encerrava às 17 horas, nós, às 17h05 min., entregamos ao Presidente do TRE com a imprensa toda presente os carretéis de fitas magnéticas onde estavam gravados todos os programas e todos os arquivos que estariam envolvidos naquele processo eleitoral. O que significa isso? Isso permite que esse 'software', esses programas todos, possam ser jogados em uma outra máquina semelhante à máquina que a PROCERGS tem, em outro lugar do País, ou do mundo, ou do Estado, e lá o processo seja repetido, e que o resultado tem que ser exatamente o mesmo, ou seja, a PROCERGS passa um recibo de que o seu processo está absolutamente coerente do princípio ao fim, ele não vai sofrer modificações ao longo do processo de totalização. Tivemos nesse processo todo um enorme retorno positivo. Não houve a menor contestação dos resultados. Ao contrário, tanto a PROCERGS, mas principalmente o TRE do Rio Grande do Sul saíram com enorme bagagem de confiabilidade no processo de totalização; os partidos elogiaram o processo, a imprensa elogiou o processo, houve um reconhecimento, inclusive de fora do Estado, da forma como foi feito, da presteza, porque também essa forma descentralizada abrevia muito o tempo total do processo de apuração.

Gostaria de fazer umas considerações finais e uma espécie de proposta, já que é um seminário onde estamos questionando as coisas como elas estão colocadas hoje. Qual foi o maior problema que enfrentamos até agora nesse processo, enquanto empresa prestadora de serviço para a Justiça Eleitoral? O maior problema que tivemos até agora é a questão da influência do Tribunal Superior Eleitoral sobre o Tribunal Regional Eleitoral. É óbvio que a gente não contesta a autoridade do Tribunal Superior, é óbvio que a gente sabe que a responsabilidade da gestão do processo eleitoral, seja de cadastro, seja de eleições é da sua responsabilidade; ele o faz com muita responsabilidade e o histórico muito lhe favorece. Mas nós achamos que os tempos são de descentralização e de delegação, e nós entendemos que o Tribunal Superior Eleitoral tem que ser regulamentador, normatizador desses processos, mas que a operacionalização tem que ser repassada aos Tribunais Regionais. Aos Tribunais Regionais cabe decidir sobre a operacionalização. Esse é o nosso entendimento, porque cada região deste imenso País tem as suas peculiaridades, tem as suas facilidades e as suas dificuldades e que são muito próprias de cada região e de cada Estado, que são decorrentes de uma série de fatores sócio-culturais, econômicos, políticos, de cultura de administração pública, de espaço geográfico, enfim, de infra-estrutura disponível. Que isso então pudesse ser entendido de forma que os Tribunais Regionais tivessem maior autonomia para operacionalizar os seus processos tanto de cadastro quanto de totalização eleitoral.

Gostaria então de encerrar e mais uma vez agradecer o convite feito pelo Tribunal Regional Eleitoral, que muito nos honra, mais do que a nós, PROCERGS, o próprio Governo do Estado, porque essa empresa é uma empresa do Poder Executivo Estadual, e agradecer aos senhores por terem ouvido essa longa exposição e me colocar à disposição, também, para que, se houver qualquer questionamento, seja aqui no plenário ou fora, estamos à disposição tanto eu quanto João Paladini, que é o Gerente que atende a Justiça Eleitoral junto à PROCERGS. Muito obrigado.

Pelo Moderador do Painei sobre INFORMÁTICA, Doutor LUIZ OTÁVIO CAMPOS ÁLVARES, Professor de Informática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, foi dada a palavra à Senhora SÍLVIA NORA BERNO DE JESUS, Gerente de Sistema da SISON INFORMÁTICA LTDA - REDE BRASIL SUL DE COMUNICAÇÕES, que passou a explanar a sistemática adotada por sua empresa no tratamento e cobertura jornalística da matéria eleitoral, conforme se segue:

ACOMPANHAMENTO
EXTRA OFICIAL
DE ELEIÇÕES

RBS / SISON

SILVIA NORA BERNI DE JESUS

A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL

Palestra proferida pela Sra. SILVIA NORA BERNO DE JESUS, Gerente de Sistema da SISON INFORMÁTICA LTDA- RBS.

ACOMPANHAMENTO EXTRA OFICIAL DE ELEIÇÕES R B S / S I S O N

INTRODUÇÃO:

A RBS é uma empresa da área de comunicações possuindo dezoito (18) rádios instaladas no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, quinze (15) televisões também situadas nestes estados e dois jornais, Zero Hora e Diário Catarinense.

O Estado do Rio Grande do Sul tem um dos perfis mais politizados do Brasil, além de larga tradição do acompanhamento de evolução das apurações das eleições pelos órgãos de imprensa.

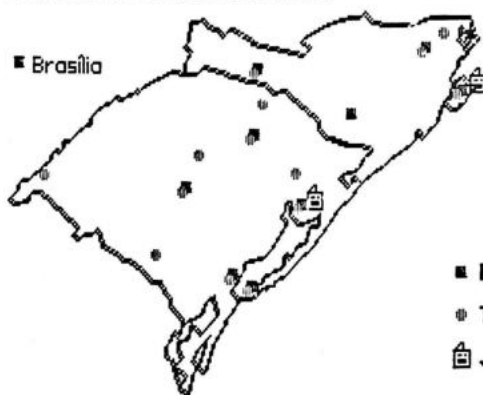
O trabalho de acompanhamento das apurações realizado pela RBS já é largamente conhecido no Brasil e desperta tanto ou mais interesse na população que o acompanhamento de jogos de futebol. Na Rádio Gaúcha, chega-se a índices de audiência maiores que 85 (oitenta e cinco) pontos. A evolução das posições que os candidatos vão ocupando momento a momento, a cada entrada de uma nova informação no computador, é acompanhada passo a passo pela população.

Por tudo isso, o trabalho de acompanhamento das eleições na RBS é cuidadosamente preparado e executado. Testemunha desse apurado desenvolvimento e execução é o sucesso e exatidão dos resultados obtidos comparados com os resultados oficiais.

A RBS tem como objetivo deste trabalho informar o público da evolução dos resultados das eleições de uma forma rápida e segura.

Não se abre mão da segurança dos resultados em detrimento da rapidez. O trabalho é executado de forma a obter o melhor resultado em menor tempo, com a máxima segurança.

RBS/SISOM ACOMPANHAMENTO DE ELEICOES



- Rádio
- TV
- 🏠 Jornal

VEÍCULOS RBS E SUA LOCALIZAÇÃO

SISTEMÁTICA DE ACOMPANHAMENTO:

O trabalho de acompanhamento é baseado no desenrolar do escrutínio das urnas nas zonas apuradoras.

Na medida em que se vão obtendo os resultados de cada urna, o mesmo é repassado, via telefone, para uma central de eleições onde existe um "pool" de terminais de entrada de dados.

Os dados são alimentados e imediatamente passam a compor o resultado até aquele momento.

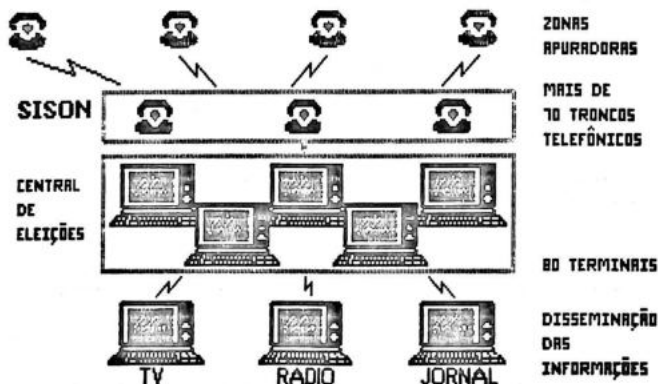
Os dados são atualizados de forma instantânea e podem ser acessados em toda a rede de terminais que existe espalhada nas rádios, televisões e jornais.

Cada informação, publicada e divulgada, é extremamente atual exibindo o total mais recente.

A seguir podemos ver um diagrama gráfico básico de como funciona o processo de acompanhamento.

RBS/SISON ACOMPANHAMENTO DE ELEICOES

SISTEMÁTICA DO TRABALHO DE ACOMPANHAMENTO DAS ELEIÇÕES



ELEIÇÕES / 88**COBERTURA
NUMEROLOGICA****CIDADES DAS EMISSORAS****- PARCIAIS/FINAIS: PREFEITO/LEGENDAS**

Obs: Outras cidades apuradas nestas zonas
eleitorais -> 2 parciais diários / finais

PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS

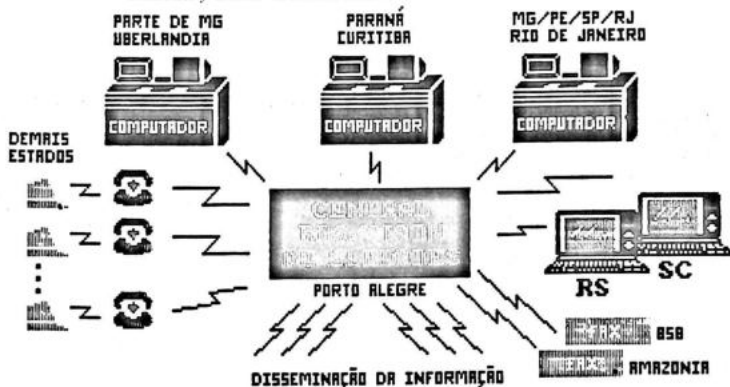
Para acompanhar o processo das eleições presidenciais de 1989 com o mesmo nível de qualidade que o nosso público estava acostumado a ter, tínhamos que obter as informações das zonas apuradoras de todo o Brasil. Com este objetivo, fizemos um convênio com a Rede Globo de Televisão, pelo qual obtínhamos os dados de todo o Brasil e fazíamos aqui o processamento e a divulgação via rede de terminais.

Foi idealizada uma rede de computadores de grande e pequeno porte por onde fluíam as informações das zonas apuradoras, eram processadas na SISON, e retornava a informação processada com o andamento da apuração.

A seguir temos um diagrama gráfico da rede de computadores, que foi construída para obtenção e divulgação dos dados.

R85/SISON ACOMPANHAMENTO DE ELEICOES

REDE DE FLUXO DE INFORMAÇÕES DE ACOMPANHAMENTO DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989



Pelo Moderador do Painei sobre INFORMÁTICA, Doutor LUIZ OTÁVIO CAMPOS ÁLVARES, Professor de INFORMÁTICA da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, foi concedida a palavra à PROCURADORIA DA REPÚBLICA no Rio Grande do Sul, representada por seus funcionários, Doutores LUIZ CARLOS SANTOS FERRAZ e HÉLIO CAMILO RUAS.

Foi realizada demonstração do "PROJETO EUREKA", banco de dados acerca das decisões mais recentes do Tribunal Superior Eleitoral: acesso, manutenção, atualização, pesquisa e impressão da jurisprudência da mais alta Corte Eleitoral brasileira.

D E B A T E S

A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL

Professor FÁVILA RIBEIRO:

Em grande parte, essa colocação serviria principalmente para a Justiça Eleitoral mais do que para os espaços exíguos do Ministério Público, que são mais reduzidos do que o campo operacional da Justiça Eleitoral. Sabidamente, a Justiça Eleitoral se defronta com novas responsabilidades, pelas perspectivas que a Constituição acenou de participação em termos de referendo - que vai ser a nota mais freqüente, porque quanto a plebiscitos, a não ser a criação de município, de estado, não há previsão de freqüência sobre esta matéria, que ficaria circunscrita ao plebiscito monárquico-parlamentarista e às convocações para referendo - e isso exigiria, na verdade, uma colaboração da informática no que tange à participação do eleitorado, através do poder de sufrágio, nas comunidades que são convocadas nos bairros, nos aglomerados urbanos, nas microrregiões, regiões metropolitanas.

Sabemos que a base operacional da Justiça Eleitoral é a persistente vinculação do corpo eleitoral a uma seção eleitoral determinada. Então, no momento em que a Justiça Eleitoral for convocada a ter audiência desse corpo de votantes, é importante que ela tenha, precedentemente, a delimitação dos bairros, das cidades, porque esse eleitorado há de ser chamado a ouvir, pois a Constituição estabeleceu, por exemplo, que não se pode estabelecer programa de saúde sem a audiência das comunidades urbanas.

Então, é melhor que haja um trabalho de vanguarda, e a informática oferece subsídios para isso: os recursos informáticos seriam colocados ao dispor desse arejamento democrático, quer dizer, no caminho para a sociedade participativa.

Dr. HÉLIO CAMILO RUAS:

Foi interessante a colocação do nosso companheiro. Penso que em uma convergência não muito distante, as redes de processamento de dados, com sua capilaridade espalhada pelo Brasil - não necessariamente uma rede nacional, mas essas redes existentes hoje - , tanto públicas como privadas, poderiam se ligar, e a consulta a esse grande público poderia ser feita mais freqüentemente, tentando orientar e até decidir as questões nacionais. Parece que era essa a pergunta, se entendi bem.

Professor FÁVILA RIBEIRO:

A Constituição vigente estabelece como regra de participação mais acentuada do eleitorado não apenas comparecer às urnas periodicamente para eleger candidatos, para prover cargos eletivos. Agora é dado ao povo participar mais diretamente, deslindar problemas, e ele há de fazê-lo quase sempre por via de referendo. Está sendo atravessado o horizonte das

unidades políticas - União, Estados e Municípios- , pois só haverá conversão do processo de decisão mediante a prévia audiência das populações interessadas, que têm o seu raio de ação circunscrito a bairros, unidades constitucionais. Os aglomerados urbanos são unidades constitucionais. Então a Justiça Eleitoral tem os eleitores sempre vinculados às seções eleitorais. Deverá ser feita nova demarcação física do eleitorado que há de ser convocado, para a qual a Justiça Eleitoral deve estar preparada, e o itinerário desta preparação- penso eu- há de ser a contribuição da informática.

Dr. LUIZ OTÁVIO CAMPOS ÁLVARES:

Certamente , passa pela informática a resolução desse tipo de problema, e com tais cadastros eleitorais certamente se tem condições de atender ao tipo de demanda que vai ocorrer.

Dr. SOLON LEMOS PINTO

Existe sempre essa discussão; a questão é muito diferenciada a nível regional. Imagino que essas coisas tendem a acontecer; o referendo popular com base no cadastro eleitoral, e numa instrumentação informatizada , que a Constituição introduziu com grande frequência, tende a acontecer nos municípios de maior porte e com maiores recursos. Nas comunidades menos desenvolvidas, imagino que isso está muito longe de acontecer. Nos grandes centros, onde há enorme concentração humana e onde há recursos, onde os cadastros estão mais acessíveis pela disponibilidade de terminais, seja de que forma for - existe uma enorme discussão, principalmente por ocasião das eleições, a respeito de se poder ou não usar o equipamento das casas lotéricas, os caixas automáticos dos bancos, os bancos 24 horas, etc. A rigor, houve o que se pode considerar um desvio da informatização mais próxima da população. Esse desvio foi por conta da conjuntura econômica; que fortaleceu sobremaneira o setor financeiro privado e, de certa forma, até o setor financeiro estatal. Foi dentro do setor financeiro que se chegou mais próximo do cidadão comum, no uso do recurso de informática diretamente. Penso que também esta é uma forma de usar esses equipamentos, essa base instalada com algum esforço de ligação com os cadastros dos Tribunais Regionais , para que se possa operacionalizar , de forma conveniente e sistêmica, esse tipo de referendo popular a que o senhor se referiu.

Dr. LUIZ OTÁVIO CAMPOS ÁLVARES:

Se não houver mais nenhuma pergunta, gostaria de agradecer aos organizadores deste I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral por terem colocado como tema de uma das sessões a Informática na Justiça Eleitoral. Só para aproveitar a ocasião, acrescento que , lá na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pretendemos criar uma linha de pesquisas em Informática Jurídica nos cursos de Mestrado e Doutorado em Informática. Temos uma

linha de pesquisa específica na área de Informática Jurídica, que se preocupará não tanto com a problemática administrativa, digamos assim, mas mais com o problema de inteligência artificial e de sistemas de apoio a decisões dos Juizes na Justiça em geral, não só eleitoral. Obrigado.

Des. GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA:

Quero agradecer a coordenação exercida pelo Prof. Luiz Otávio, a contribuição das equipes do SERPRO, da PROCERGS, da SISON e da Procuradoria -Geral da República, e encerrar a sessão, convocando uma outra, às 14 horas, sem nenhum compromisso, apenas para trocar idéias. Muito obrigado.



ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL. O Ministro José Néri da Silveira acompanhado dos Presidentes e Corregedores dos Tribunais Regionais Eleitorais.

Pelo Coordenador dos trabalhos, Desembargador GILBERTO NIEDERAUER CORREIA, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, foi passada a palavra ao Doutor JOÃO BATISTA ARRUDA GIOR DANO, Professor, Advogado e ex-Juiz Eleitoral do Rio Grande do Sul, que efetuou a leitura do trabalho "ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL", elaborado conjuntamente pelo palestrante e pelo Doutor MARCO ANTÔNIO DUARTE PEREIRA, Diretor da Secretaria de Coordenação Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (ANEXO III).

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Conferência proferida pela Desembargadora ÁGUEDA RODRIGUES MARTINS, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, Ceará, em 25.05.90.

Excelentíssimo Senhor Desembargador, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul;

Excelentíssimos Senhores Desembargadores;

Senhores Juizes;

Senhores Procuradores da República;

Senhores Advogados;

Meus Senhores e minhas Senhoras:

Quando o Desembargador Gilberto convidou-me para que contasse minha realidade nesse Seminário, tinha como primeira missão levar ao conhecimento de todos uma proposta que fiz na minha defesa de tese do Mestrado. Entretanto, ouvindo aqui a opinião do Colega e do próprio Presidente - e levando em conta que temos que ser sucinto, porque há muita gente para falar -, resolvi dizer o que penso realmente da Justiça Eleitoral, realçando em suas características institucionais os pontos positivos e os pontos negativos. Primeiro, entendo que só aplausos merece a Justiça Eleitoral por algumas de suas características institucionais. A rotatividade na composição dos órgãos da Justiça Eleitoral deve ser conservada como medida de sabedoria política. Trazidos por empréstimos de outras áreas, ingressam os Magistrados na Justiça Eleitoral com elenco de garantias constitucionais. Refutamos a opinião de que a privação de quadro próprio coloca a Justiça Eleitoral em posição caudatária diante dos órgãos judiciários que lhe prestam colaboração. Perfeito o sistema de recrutamento, que atende a um só tempo ao princípio político de alternância e ao princípio judiciário da garantia vitalícia. Não causa obstáculo a falta de quadro próprio de julgadores, e nós, Magistrados, nos conscientizamos em dar sequência administrativa as realizações anteriores. O sistema vem funcionando bem.

No que respeita aos Juizes Eleitorais, funciona vantajosamente o sistema. Ora funcionam singularmente, processando e julgando crimes eleitorais, conhecendo e decidindo os habeas-corpus e mandados de segurança, ora, como órgãos de primeira instância, assumem composição eventualmente colegiada, na fase da apuração dos votos à diplomação dos eleitos. Na Junta Aputadora preside o Juiz de Direito, com dois ou quatro membros indicados pelo Juiz e designado pelo Tribunal. Outro aspecto positivo é que todos os atos deliberativos, de caráter administrativo, normativo ou jurisdicional atribuídos ao Tribunal resultam de decisões plenárias.

Pontos negativos: falta de adequado suporte administrativo nas zonas eleitorais do interior, que não dispõem de funcionários e buscam paliativos com servidores de outras repartições, ao contrário das zonas eleitorais da capital, que dispõem de quadro próprio.

Enfrentamos, no Brasil, uma questão de caos legislativos. Essa é outra posição negativa da Justiça Eleitoral. O comício, por exemplo, o

direito à reunião, é permitido - o anúncio do comício com permissão legal -, mas, se anunciado em alto-falante os nomes dos candidatos que vão ao comício, há infração à Lei da Propaganda Eleitoral. O desfile de candidatos "polimorfos" entre os candidatos a cargos eletivos, desmoralizando a classe política e escarnecendo da decisão judicial, nos faz pensar que o sistema funcionaria melhor se fossem esses candidatos inelegíveis diante da preclusão do recebimento da denúncia referente a crimes graves. Este é o ponto que advogo, porque creio que é uma desmoralização, tanto para a Justiça Eleitoral como para a própria Justiça Comum, o candidato denunciado poder concorrer.

A remuneração dos Juizes Eleitorais é outro aspecto que nos dá verdadeira angústia, e no meu Estado os Juizes estão pedindo que não sejam mais pagos dessa parcela - chamo parcela, porque não é representação - que está trazendo dificuldades à vida do Juiz na questão do Imposto de Renda, devido às duas fontes. Estão todos pedindo dispensa, para que não sejam mais remunerados pelo serviço que prestam à Justiça Eleitoral.

Outra coisa que vejo é a necessidade da sistematização do Código Eleitoral. Perdemos muito tempo, consultando várias, esparsas e dispersas leis. Entendo que todas essas leis devem vir para o corpo do Código Eleitoral.

Eu, que tinha a pretensão de trazer para vocês uma proposta que fiz na defesa de tese do Mestrado, esbocei essas considerações apenas, por causa do pequeno espaço de tempo que temos e devido às observações do Colega, que contesta essa falta de quadro próprio da Justiça Eleitoral - algo que, realmente, sou a favor. É o que tinha a dizer.

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Intervenção do Desembargador ADROALDO FURTADO FABRÍCIO, Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral - TRE/RS - em 25.05.90.

A organização da Justiça Eleitoral é um problema preocupante para todos os que labutam nessa área de atividade, para os que vivemos as angústias, principalmente os que são juízes profissionais, de carreira, e que trazem a experiência de presidir eleições em zonas eleitorais, às vezes remotas, paupérrimas de recursos em todos os sentidos.

Esta manifestação, com a mais respeitosa vênia, que declino à eminentíssima colega, Desembargadora Águeda, é para aderir à idéia de que a Justiça Eleitoral deveria, sim, ter quadros próprios. A estrutura que temos, como foi muito corretamente destacada na exposição do Dr. Giordano, poderia ser até adequada, ou pelo menos precariamente suficiente para um esquema de eleições quadriênis, num quadro de distribuição partidária duplice, em que a acomodação à situação criada pela necessidade de realizar eleições representava um transtorno menor e menos frequente. Hoje, entretanto, não temos dois partidos; temos uma capacidade praticamente ilimitada de criação de partidos. Não podemos sequer prever quantos serão os partidos daqui a seis meses ou um ano. Pode ser que depois deste momento de descompressão as coisas comecem a acomodar-se ao natural, e que o número dos partidos até se reduza a um limite razoável. Podemos até, quem sabe, sonhar com a possibilidade de que esses partidos sejam efetivamente representativos de correntes de opinião verdadeiras, definidas, claras, confrontáveis entre si e com diferenças identificáveis. Talvez isso seja esperar demais, mas podemos pelo menos aguardar que, passada essa fase de descompressão e conseqüente expansão, essa grande diástole por que estamos passando em termos institucionais, tenhamos uma redução numérica dos partidos. Essa é apenas uma das possibilidades, pois pode ser que a tendência continue a progredir no sentido oposto e que tenhamos uma progressiva multiplicação no número de partidos.

Vejam bem, Senhores e Senhoras, que quando temos de realizar uma eleição como aquela programada para o corrente ano, mesmo levando em conta a ausência de alguns dos partidos em cada um dos Estados considerados, podemos perfeitamente imaginar como possível alguma coisa em torno de dois mil candidatos, algo como vinte e cinco a trinta partidos concorrentes às eleições proporcionais, embora nem todos esgotem as possibilidades de limite de registro de candidatos, ainda assim teremos um número avultadíssimo.

Pois bem, a Justiça Eleitoral, com sua atual estrutura, positivamente não está aparelhada, sobretudo naquele nível celular fundamental da zona eleitoral; não está aparelhada para enfrentar, a cada ano, a repetição desse fenômeno. A cada pleito que se ferir, quase podemos dizer que serão anuais daqui para diante, teremos inclusive uma situação de grave injustiça para com os Estados, que são, no confronto com a União, entidades políticas pobres. O Estado sustenta, com os recursos de seu erário - o Estado membro, o Estado federado - uma estrutura judiciária que durante dois ou três meses do ano vai funcionar voltada muito mais para um serviço da Justiça estadual. Isso não é lógico, não é razoável, não é

aceitável em termos organizacionais. O Poder Judiciário, de um modo geral, visto como instituição una, é alvo de pedradas todos os dias por ser lento, lerdo, ineficiente, por não render o que deveria em termos de produção. E se tiver de parar a cada ano, por dois, três, quatro meses, a sua atividade básica, fundamental, aquela que constitui a razão de sua existência, para dedicar-se, total ou parcialmente - pelo menos por algum tempo pode ser totalmente - aos serviços da Justiça Eleitoral, teremos uma subtração des sa atividade, desse trabalho, desse rendimento, e um maior número de pedradas e de agressões vamos levar pela nossa ineficiência, pela nossa lentidão, pela nossa lerdeza, de que tanto se fala em todos os níveis.

Parece-me que a evolução há de ser necessariamente para a criação de quadros próprios para a Justiça Eleitoral, quadros judicantes e estrutura de apoio correspondente.

A situação que hoje existe, no que diz respeito aos Tribunais, é tolerável, porque o dano causado à Justiça comum pelo desvio de pessoal e de recursos não chega a ser, no que diz respeito às instâncias superiores, grave. Entretanto, no que diz respeito ao nível de zona eleitoral, de Juizes eleitorais, esse dano é realmente grave, e os prejuízos e dificuldades são de grande monta, como pode testemunhar quem quer que tenha trabalhado alguma vez em zonas eleitorais do interior, de qualquer Estado, acredito eu. Falo pela experiência do Rio Grande do Sul, mas acredito que sirva para qualquer outro Estado.

Não vejo por que, considerando que essa suposta sazonalidade da Justiça Eleitoral já não é a que foi em outros tempos - como foi muito bem demonstrado na exposição do colega Giordano - não se crie um quadro próprio para a Justiça Eleitoral, assim como qualquer outro ramo especializado da Justiça federal tem seus quadros próprios, quadros judicantes e quadros administrativos de apoio.

Empresto, por isso, completa adesão à proposta do ilustre expositor, e até ponderaria que não estou esquecido de que esse problema começa em nível constitucional, e que já perdemos a oportunidade, na recente reconstitucionalização, de começar esse processo de reconstrução dos quadros da Justiça Eleitoral. Entretanto, a possibilidade permanece aberta, ainda que num primeiro momento só se possa fazer aquilo que dependa de legislação infraconstitucional, sem deixar-se porém de pensar, para o futuro, em uma possível reforma constitucional que permita, que possibilite a criação desses quadros próprios. Muito obrigado.

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Conferência proferida pelo Desembargador SIMEÃO FERNANDES CARDOSO CANANEIA, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, em 25.05.1990.

A matéria em debate será tema principal do Encontro de Presidentes de Tribunais que o TRE da Paraíba promoverá de 14 a 16 do próximo mês: Autonomia do Poder Judiciário.

Estou solidário com o expositor principal. E, já agora, enriquecido esse posicionamento com as palavras do Vice-Presidente do TRE do Rio Grande do Sul. A Justiça Eleitoral não pode continuar vivendo a reboque, de empréstimo como está vivendo até hoje. Não se dá a devida assistência ao eleitorado, e transforma-se numa verdadeira barafunda tu do aquilo que se faz hoje. Lá na Paraíba, por exemplo, e vamos começar pelas gratificações que se dão ao funcionário que trabalha, pasmem os senhores: um funcionário humilde de uma Prefeitura, que já não ganha grande coisa, posto à disposição da Justiça Eleitoral, ganha hoje três mil cruzeiros. O banco já não quer pagar, porque é prejudicial, a papelada que gasta não compensa.

Pois bem, se passarmos para a escritania, é outra lâstima. E o que dizer do Juiz, para não falar na segunda instância? Primeiro: deve-se remunerar bem, e para que se remunere bem, deve existir um quadro, um quadro próprio que não viva de empréstimo, que não viva de passar de um cartório para outro. Não. Como disse o Desembargador Adroaldo o serviço eleitoral está sendo contínuo; há um recadastramento, há eleições quase que anualmente, e há uma necessidade dessas eleições, porque são elas que exercitam da melhor forma a democracia.

Vivemos em um país democrático; então, é através das eleições que se educa o povo. Mas o que ocorre? Perto das eleições, em determinado mês, o Juiz afasta-se de tudo o que há de serviço da Justiça Comum para dedicar-se ao serviço da Justiça Eleitoral. Há um prejuízo enorme, e, como dizia o meu Colega, a Justiça cada vez mais lerda, por andar devagar, a passos lentos.

Ora, quando essa Justiça tiver um quadro próprio, quando ela tiver uma estrutura própria, as condições deverão melhorar, sem dúvida alguma, para que se dê uma outra normalidade à vida eleitoral do País. Efetivamente, não se pode fazer grande coisa agora, mas já se pode pensar na matéria, já se pode ir meditando sobre esses problemas, para que em 1993, que é o ano previsto para uma reforma constitucional, se possa fazer alguma coisa em nível constitucional.

Essa matéria é imprescindível e seu debate, sua apreciação, seu repensamento, isso é importante que se faça agora, que se comece agora, deste instante, até que um dia possamos, realmente, modificar todo esse quadro. A minha solidariedade ao eminente Colega que iniciou a exposição.

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Conferência proferida pelo Desembargador JOÃO BRAZ DA COSTA VAL FILHO, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, a 25.05.1990.

Excelentíssimo Senhor Presidente deste conclave,
 Excelentíssimos Senhores Presidentes de Tribunais Regionais Eleitorais e autoridades desses Tribunais,
 Excelentíssimos Senhores presentes,
 Meus Senhores e minhas Senhoras:

A minha manifestação tem mais um caráter de solicitação de oportunidade para que possa aduzir a esses comentários já postos - e quase todos seguramente aprovados, nem mesmo sujeitos a contestação -, a título de colaboração, algumas considerações.

Minas Gerais, que conta com nove milhões e quinhentos mil eleitores aproximadamente no momento, e que espera ultrapassar no mês de junho os 10 milhões de eleitores, por incrível que pareça, conta no seu quadro de funcionários do Tribunal Regional Eleitoral com menos de duzentos e setenta funcionários, dos quais muitos, como nós sabemos, cedidos por outros órgãos públicos. Para um eleitorado dessa natureza - e claro que não estou me referindo ao trabalho do Juiz do interior e da Justiça Eleitoral nas comarcas, nas zonas eleitorais; é claro que lá também se dispõe de funcionários - mas para um eleitorado dessa natureza, para o trabalho correspondente, próprio do Tribunal Regional, na hora da elaboração do material, na distribuição de funcionários, na distribuição de eleitores, enfim, no preparo da última eleição, é quase impossível para Minas Gerais realizar todo esse serviço com duzentos e cinquenta funcionários do Tribunal Eleitoral. Esperamos, então, aduzindo aos comentários feitos e também colaborando com a aprovação das sugestões feitas, que a Justiça Eleitoral receba a sua colocação devida com o fornecimento dos quadros e do material necessário.

Até recentemente, acredito que tenha acontecido isso com todos os outros Tribunais Eleitorais, os contratos firmados pelo Tribunal com empresas que poderiam prestar serviços estavam sujeitos, ainda, à aprovação de Brasília, TSE, e até de fornecimento de recursos. Só recentemente, há cerca de oito dias, fomos convocados para assinar um contrato de prestação de serviço de informática em relação ao Tribunal Superior Eleitoral. Minas Gerais firmou um contrato com uma empresa local, mas isso agora, muito próximo do momento da eleição.

A propósito, gostaria de lembrar - talvez tenha chegado notícia do fato aos outros Estados, talvez até porque os rádios e televisões divulgaram muito -, houve uma informação divulgada pela imprensa de que Minas Gerais estava atrasada na apuração das eleições últimas, para Presidente da República, especialmente em relação ao primeiro tur-

no. Na verdade, houve um descompasso entre os dois sistemas adotados por firmas especializadas de computação e de comunicação. Entre o TSE, aquela adotada em Brasília e firmas regionais, como o caso de Minas Gerais, que adotou sistemas próprios de computação diferentes, de comunicação diferente; houve problemas surgidos pela madrugada, muitas vezes, em que havia um fechamento de circuito de informações e nós estávamos amarrados: nem para frente nem para trás, não podíamos dar notícia de nada e não sabíamos o que estava acontecendo. Posteriormente, com a informação de técnicos, é que se verificou que mesmo a aplicação do que há de mais moderno, do que há de mais avançado em matéria técnica de comunicação, não traz garantia absoluta.

Muitas vezes, o progresso efetivamente alcançado na informação depende, também, do trabalho humano - e quase sempre. Então, na última hora, verifica-se que uma coisa não é aquilo que pensamos que devia ser, não funciona como deveria estar funcionando. Estou apenas dizendo, a título de colaboração às exposições feitas, que esse trabalho da Justiça Eleitoral há de ser realmente, e com urgência, recebido, com apreendido e tratado como excepcional e preferencial; alias, a lei fala que a Justiça Eleitoral tem preferência, mas não tem, às vezes, na prática. É necessário que tudo isso seja feito agora, com urgência, para que as próximas eleições sejam realizadas com todo o carinho para dar margem, dar oportunidade às manifestações do povo, manifestação de cidadania, e também para que a Justiça Eleitoral fique resguardada da incompreensão, fruto de divulgações apressadas. Estou dando a informação desse fato que ocorreu em Minas, porque foi divulgado para o País inteiro: Minas parada. Parada porque o que era mais avançado em matéria técnica não funcionou.

Gostaria de fazer outras colocações para dizer que é necessário, realmente, que os Juizes Eleitorais tenham uma melhor assistência, que nós não fiquemos dependentes, permanentemente, da boa vontade de órgãos outros. Isso já tem sido tocado aqui, repetidamente. Que consigamos receber a compreensão efetiva, especialmente a compreensão da imprensa, a ajuda da imprensa. Nesses momentos, a imprensa pode colaborar muito com a Justiça Eleitoral, não criticando; e, se for para criticar aquilo que é justo, porque a crítica justa deve ser recebida, que também colabore com informações que possam dar à notícia um caráter total, compreensão total.

Essa matéria de efetiva realização material, que é própria da administração do Tribunal fica muito clara, quando verificamos - especialmente com a experiência, graças a Deus que tenho, porque já venho exercendo o cargo de Vice-Presidente, de Corregedor Eleitoral há mais de um ano e já fui por longo tempo, por circunstâncias que não vêm ao caso comentar, mas que tive a felicidade de receber, Procurador Eleitoral por seis anos - que em 1960 o quadro da Justiça Eleitoral era um no meu Estado: em 1980 e em 90, o quadro da Justiça Eleitoral em meu Estado é absolutamente o mesmo. Isso é lamentável, é incompreensível. A esta hora, a reivindicação não é só nossa, a reivindicação é da sociedade, a reivindicação é também da imprensa que representa a sociedade. Essa é uma hora boa de criticar, criticar e mostrar os fatos.

Quero dizer, também, que alguns óbices se impõem à realiza-

ção de atos próprios pela Justiça: por deficiência e porque, muitas vezes, há uma disputa entre candidatos, entre partidos, e ao invés de colaborar, muitas vezes procuram tirar apenas proveito daquilo que lhes favorece. Não é uma crítica a este ou aquele, estou apenas comentando os fatos. Para o Corregedor Eleitoral a situação é profundamente complicada no momento, nos Tribunais Regionais. O Corregedor, parece-me uma extravagância, tratando de matérias que envolvem julgamento, recebe representações contra Juízes, contra funcionários, contra situações que, as vezes, envolvem interesses partidários e políticos, e ele, ainda assim, deve funcionar como julgador em Câmara do Tribunal Regional Eleitoral. Penso que é um tanto conflitante estas duas situações: a de julgador e a de muitas vezes ter decidido uma matéria relacionada antes-quando o Juiz Eleitoral, por exemplo, suspende um preparador eleitoral nos termos da lei, depois ele teria que se afastar do julgamento que fosse, por acaso, envolvendo a mesma matéria, levado ao conhecimento da Câmara ou da Corte Eleitoral. São muitos e muitos os problemas que poderiam ser comentados aqui.

Peço desculpas, entretanto, à seleta assistência, aos que compreendem o assunto, são especializados, que me perdoem, porque já me estendi muito. A minha intenção é de dizer, última e definitivamente, que levo daqui a certeza de que a Justiça Eleitoral começa a despontar, como deve ser, para colocar-se no seu devido lugar, e que este seminário já está trazendo proveitos muito valiosos. Na verdade, estamos assistindo a uma afirmação da própria sociedade que encontra, agora, a oportunidade mais elevada de realizar o que lhe compete: escolher o seu próprio Governo. Muito obrigado.

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Conferência proferida pelo Desembargador ANTONIO CARLOS ÁLVARES BRAGA, Vice-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, em 25.05.1990.

Senhor Presidente:

Apenas faço algumas observações. No meu Estado, há 19 milhões de eleitores, na sua grande maioria não paulistas, de modo que São Paulo tem uma característica "sui generis", síntese que é do Brasil. São Paulo funciona como laboratório, porque recebemos, e bem, gente que vem de todos os estados. Hoje, a grande Bancada paulista na Câmara Federal é representada por Deputados eleitos em São Paulo, mas por outros estados.

Tenho uma visão diferente dos ilustres Colegas que se manifestaram a respeito do Tribunal Regional Eleitoral. O Tribunal Eleitoral no Brasil tem uma característica própria que diverge da Justiça Comum. Em primeiro lugar, tenho suspeita de que o que existe em relação aos Tribunais Eleitorais, é um excesso de timidez quando ele, na verdade, tem quase que o poder da Corte Suprema americana; e, por timidez ou por qualquer outra razão, os Tribunais Eleitorais não se manifestam. O Tribunal Eleitoral tem poder normativo, ele emite resoluções com poder normativo, portanto ele faz a lei. Compete aos Juízes Eleitorais conformar a lei à realidade, e, no entanto, eles se apegam à lei de uma forma um tanto dogmática e não permitem a evolução do próprio Direito Eleitoral. Não precisávamos aguardar que o legislativo produzisse legislação, porque temos competência "legislativa" através das resoluções normativas. Então, posso quase que dizer que, em relação ao Direito Eleitoral, vale aquilo que o Juiz diz que é, e não aquilo que o legislador diz. No entanto, não verificamos isso na realidade.

Com relação à autonomia dos Tribunais, entendo que, num regime federativo, é uma contribuição que cada estado dá ao processo eleitoral - processo no sentido do art. 16 da Constituição, que é o processo dito em forma genérica, que vai do alistamento eleitoral até a cassação de mandatos, que pertence hoje à competência do Tribunal Eleitoral. Dentro do processo eleitoral cada estado-membro dá a sua contribuição, levando os seus juízes a integrarem um Tribunal da Federação, um Tribunal Federal. Portanto, entendo que ele é antes um "munus" e uma honraria, mais do que uma função. Eu, como Corregedor da Justiça Eleitoral de São Paulo e Vice-Presidente, ganho dois mil setecentos e noventa cruzeiros por mês e não devia ganhar nada; acho que aquilo é "munus", nós temos que assumir esse "munus" gratuitamente como qualquer cidadão que é convocado para prestar serviço eleitoral e nada ganha. De modo que não concordo que deva haver um Tribunal Eleitoral composto de Juízes com vencimentos autônomos, ou que se devam somar vencimentos de duas fontes de renda. Penso que o Juiz deve trabalhar sem nenhuma contribuição, a não ser a satisfação de cumprir o dever e de colaborar com a Justiça Eleitoral.

Quanto às requisições para a devolução do funcionário a anuência do poder requisitante, o poder requisitado, é pacífico, tem que a guardar, porque o Tribunal requisita o funcionário e libera - o quando quer, e não quando o poder requisitado o exige. Em São Paulo aconteceu isso; a Senhora Prefeita resolveu determinar que os funcionários da Prefeitura voltassem e no Tribunal de Justiça eu concordei: "Voltam aqueles que estão no Tribunal de Justiça, mas não os que estão no Tribunal Eleitoral". Funcionário requisitado para o Eleitoral é diferente. Os que foram para o Tribunal de Justiça eram trocas de cortesia do Poder Estadual com o Poder Municipal, mas os que estavam na Justiça Eleitoral tinham sido requisitados - e, quando se requisita, só o poder requisitante pode abrir mão.

De modo que entendo que o administrador não pode impor ao Eleitoral o cancelamento e o retorno do funcionário requisitado. O que não concordo é quanto ao quadro de funcionários: o Tribunal Eleitoral deve ter o seu quadro próprio, isso sim; não de Juizes próprios, mas de funcionários - o seu escrivão eleitoral, o seu Diretor de Secretaria, os funcionários de secretaria. E o que deve fazer o poder Federal? No lugar de remunerar juizes, deve equipar os Tribunais, informatizar, dar maior agilidade ao serviço eleitoral. Nesta parte estou de acordo com que haja um quadro próprio, uma secretaria com funcionários próprios, sem prejuízo de possíveis requisições. O Tribunal pode requisitar sempre, exatamente porque parto sempre do pressuposto de que o trabalho eleitoral é um "munus".

Devo dizer o seguinte: o Tribunal de São Paulo, hoje, é o Tribunal que menos paga aos juizes no País, pois os juizes mais mal pagos são os juizes paulistas. No entanto, nenhum Juiz Eleitoral em São Paulo pediu dispensa. Ao contrário, eles disputam uma vaga eleitoral, sabendo que nada vão ganhar. Nessa semana fui procurado por dois juizes de primeira instância, pedindo que na primeira oportunidade gostariam de ser Juizes Eleitorais; de modo que não temos esse problema. Admito que a Justiça Eleitoral não é uma justiça de safra, mas é uma justiça que trabalha o ano todo, embora para o público só apareça como o juiz criminal só aparece para o público em dia de júri; no entanto, ela trabalha todo o dia. A Justiça Eleitoral é a mesma coisa, tem uma função perene, embora na safra se ponha em evidência. No entanto, não há prejuízo; os juizes continuam trabalhando.

Não gosto de dar exemplo pessoal, mas integro o órgão especial do Tribunal, sou Juiz de uma Câmara Cível, presido a Câmara Cível, presido o Grupo Cível e sou juiz Eleitoral, o que não me faz mossa. Termino o meu expediente às 5 horas, vou para o Eleitoral e saio às 9 horas - isso, sempre que posso. E São Paulo é um Estado trabalhoso; com 19 milhões de eleitores; não temos, também, recursos de informática muito grandes; temos tanto quanto tem os demais Tribunais do País. De modo que esta questão do quadro próprio é uma opinião minha, não do Tribunal; estou falando em meu nome pessoal.

Quanto ao problema do processo eleitoral, entendo que o art. 16 da Constituição, a que a Desembargadora se referiu, estabeleceu o princípio da anualidade para qualquer lei que possa modificar o processo eleitoral - e o processo aqui neste sentido vai desde a qualifica

ção eleitoral até atos posteriores à diplomação. Daí porque entendo que continua em vigor a Lei nº 5, e não a atual lei, agora promulgada pelo Congresso Nacional. Ficou este problema da função normativa; então, entendendo que o Tribunal pode construir como constrói a Suprema Corte americana e dizer aquilo que é o Direito Eleitoral.

O que me impressiona muito é uma preocupação muito grande que há no Brasil com despesas relacionadas à campanha eleitoral, o poder econômico - o que existe realmente. Vi uma estatística que diz que cada eleição no Brasil gasta mais do que gasta a Coroa Inglesa para sustentar a pompa da Família Real. Parece estarrecedor, mas é verdade. O que se gasta em campanha eleitoral, inutilmente, no País é gasto para manter a pompa da Coroa Inglesa, que mantém a chefia da nação - o que é muito importante: nós não temos aqui. Temos um Estado pretensamente organizado e, lamentavelmente, não temos uma nação. Então, a mais importante função, hoje, do Eleitoral é exercer na plenitude a sua função normativa, expedindo normas e, através da jurisprudência, construindo aquilo que o legislador não quis ou não soube construir.

Eram essas as observações, Senhor Presidente, que tinha a fazer.

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Conferência proferida pelo Desembargador NAURO LUIZ GUIMARÃES COLLAÇO, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, em 25.05.1990.

Excelentíssimo Senhor Presidente, Desembargador Gilberto Niegerauer Corrêa, Ilustre Presidente deste egrégio Tribunal deste Estado,

Ilustres e prezados Colegas que compõem a Mesa,
Senhoras e Senhores:

O tamanho do nosso País faz com que os nossos Tribunais sintam as suas dificuldades de maneiras também diversas e, por isso, são ponderáveis e até brilhantes todos os pontos de vista até agora expostos.

Em Santa Catarina temos na nossa Capital, que é uma cidade pequena, duas zonas eleitorais; conseqüentemente, temos dois cartórios eleitorais, com os quais estamos fazendo experiências. Por isso, resolvemos chamá-los de "Cartórios Especiais". Eles estão funcionando de forma admirável, desde a entrada do requerimento até a entrega do título ao eleitor, de maneira perfeita e muito correta. Mas este serviço na Capital é fácil de fazer, porque feito por intermédio dos funcionários do Tribunal. Então, temos funcionários especializados na Capital para que possam fazer esse serviço - que, por isso, funciona perfeitamente. Parece que ao dizer isso já estou dizendo que concordo com a opinião de que há necessidade de um serviço próprio também para a Justiça Eleitoral. Peço vênha para discordar das opiniões que aqui foram postas de maneira diversa. Pela primeira vez estamos a discutir este assunto e, por isso, parece-me aconselhável não ir além do que foi dito até aqui e aguardar para que na Paraíba - já que se lançou agora esse assunto - cheguemos todos com muito mais força e com muito mais certeza do que devemos querer para a Justiça Eleitoral nesse caso, porque parece que todos nós fomos apanhados meio de surpresa no assunto.

No mais, eu gostaria de congratular-me com o eminente Presidente da Mesa pela brilhante idéia que teve com este primeiro seminário e, junto a essas congratulações, fazer o meu agradecimento pela recepção que tivemos aqui, tanto da parte dos idealizadores, como do povo gaúcho, que sempre soube receber com tanta grandeza e tanta simpatia, o que nos faz voltar a esta terra com muita freqüência.

Deixo um abraço de agradecimento a todos, aos Colegas e ao eminente Presidente, porque dentro de pouco me retiro para viajar.

Muito agradecido.

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Conferência proferida pelo Desembargador JOSÉ EDUARDO GRANDI RIBEIRO, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, em 25.05.1990.

Eminente Presidente,

Eminentes Colegas que compõem a Mesa:

Estava ali sentado, observando como um popular assistente, sem maiores intenções de participar da Mesa, e pude observar o quanto é difícil o julgamento das coisas, porque numa mesa de intelectuais, de homens acostumados ao julgamento das coisas judiciais não se chegou a um acordo sobre um problema aparentemente tão simples como o da estrutura da Justiça Eleitoral. Mas, em primeiro lugar, os meus cumprimentos ao Desembargador Gilberto pela feliz iniciativa desse primeiro Seminário de Direito Eleitoral aqui no Brasil e a oportunidade de visitar esta terra, de ouvir a voz cantante e doce das mulheres do Rio Grande e, também, ser testemunha do pioneirismo do povo gaúcho, talvez porque acostumado às lutas de fronteira. Então, aqui do Rio Grande é que têm partido as grandes iniciativas pioneiras da justiça brasileira, haja vista o Juízo de Pequenas Causas, que acabou se disseminando pelo País inteiro.

Lá da sala de visitas do Nordeste, porque o Espírito Santo é praticamente a porta dos fundos do Sudeste e a sala de entrada do Nordeste, aprendi a admirar o povo desta terra e com muita satisfação compareci a este encontro; e, tão empolgado fiquei, que vou patrocinar o segundo em agosto, no Espírito Santo.

Mas, eminentes Colegas, disse Euclides da Cunha, com muita propriedade, que o sertanejo ou o nordestino era, antes de tudo, um forte. Então eu acrescentaria que o gaúcho é um pioneiro e o paulista ou é masoquista ou tem um acendrado espírito de civilidade porque fazer força para trabalhar num serviço e ganhar Cr\$2.000,00 por mês é ser masoquista. Mas, voltando ao tema da Justiça Eleitoral - da organização da Justiça Eleitoral -, trabalho na Justiça Eleitoral há cinco anos, já fui Corregedor dois anos, Presidente do Tribunal por dois anos e estou no segundo biênio. Então, já tenho cinco anos de Justiça Eleitoral e nesse período não entendo como possa a Justiça Eleitoral funcionar com tanta eficiência como funciona neste País. De vez em quando, penso que o brasileiro é milagroso e não acredito que em nenhum país se consiga fazer uma Justiça Eleitoral tão perfeita como se faz neste País com funcionários requisitados. Vou dar aos senhores um exemplo: na última eleição, desafio a qualquer dos senhores que me diga qual o jornal que apon- tou uma fraude neste País inteiro, do Oiapoque ao Chuí, de norte a sul do País, de leste a oeste; foi uma eleição perfeita, sem nenhuma fraude como tantas outras que têm se realizado. Agora, como é feita essa eleição, como se chega a esse resultado? Os senhores que não estão afeitos

à Justiça Eleitoral, podem ficar cientes de que ele começa no seu embrião com funcionários requisitados no interior do País das Prefeituras Municipais - por isso que, geralmente, quem sofre com a Justiça Eleitoral são as Prefeituras, porque o Estado tem professores no interior e a lei proíbe que se requisitem professores. Agora, vejam os senhores: estamos num processo de informatização e o Juiz requisita um funcionário de curso primário para trabalhar no cartório; e esse funcionário consegue dar conta de preencher formulários que vão atender um computador na frente. Então, se os senhores chegarem no cartório, como eu chego às vezes, o palestrado é "RE", é "LOPP", não sei o que mais, é aquele negócio todo ligado à informatização; e esse funcionário semi-alfabetizado é que dá margem ao processo de preenchimento de formulários, de inscrições, de transferências, segundas-vias, que vão terminar no computador. Agora, vejam os senhores como funciona a Justiça Eleitoral: esse funcionário é requisitado por um ano, e mais um ano; terminado esse segundo ano, o poder cedente pode pedir o funcionário de volta. Então, quando você começa a treinar um funcionário, quando ele está familiarizado com todo aquele sistema, volta para a Prefeitura e o Prefeito manda um outro para ser treinado pela Justiça Eleitoral. Quer dizer, nós fazemos o seguinte: nós melhoramos o funcionário municipal e o devolvemos com conhecimentos de informática - assim funciona a Justiça. E, de repente, no meio de eleições, somos obrigados a devolver funcionários porque o prazo já está encerrado. É assim que nós funcionamos no interior.

Outro dia eu conversava com o Presidente do TSE e dizia a ele: "Por que não criar um quadro de funcionários: dois funcionários em cada comarca do interior, quando se vê que o Governo Federal está falando que tem 200.000 funcionários ociosos? Por que não transferir parte desses funcionários para a Justiça Eleitoral? Vai por o pessoal na rua, o indivíduo vai ficar sem emprego, a família passando fome, quando a Justiça Eleitoral está carente de pessoal?" Se nós tivéssemos um serviço efetivo, o serviço eleitoral andaria muito melhor, com muito mais eficiência. Então, essa é a situação com que nos deparamos na Justiça Eleitoral e por isso considero que ela deva ter um quadro próprio - não um quadro de juizes próprios, quatro Desembargadores próprios, porque a Justiça Eleitoral não tem serviço, a meu entender, suficiente para manter em cada comarca um Juiz de Direito. Mas penso, tenho uma tese de que esses juizes e esses Desembargadores, quando estivessem a serviço da Justiça Eleitoral, deveriam se afastar da Justiça Comum para evitar esse prejuízo da Justiça Comum, porque se ela perde um Juiz o Tribunal vai dar um jeito de colocar um substituto no seu lugar ou vai dar aquela Vara assistência de outra Vara. Mas a verdade é que ficaria um vazio para ser preenchido porque o que ocorre hoje é que quando chega a três meses das eleições o Juiz praticamente não trabalha na Justiça Estadual. Ele despacha os processos que estão à disposição da Justiça Eleitoral, está com acúmulo de serviço eleitoral e o serviço estadual vai ficando postergado para outras situações.

Vejam os senhores também - uma comparação que quero fazer - essa Justiça tão pisada, essa Justiça que não tem infraestrutura para funcionar com eficiência; essa mesma Justiça que não tem eficiência na Justiça Comum é que tem a maior eficiência na Justiça Eleitoral, porque quem dá eficiência à Justiça Eleitoral são os Juizes Estaduais, os mes-

mos que são acusados de morosos na Justiça Estadual ou na Justiça Comum, são eles que vão dar celeridade e toda eficiência para que o pleito eleitoral transcorra dentro da mais completa eficiência, e tudo a tempo e hora, porque a Justiça Eleitoral funciona como se fosse um forno: se não tomar conta do assado ele passa da hora, fica chamuscado e não pode mais ser digerido. Então, na Justiça Eleitoral os prazos são sérios e os Juizes cumprem esses prazos com celeridade. Então, temos na Justiça Comum juizes do mais alto gabarito e da mais alta competência. Só não têm condições de infraestrutura e de mostrar essa competência na Justiça Comum, onde - os senhores todos sabem, aqui temos advogados que não se cansam de dizer - a última descoberta foi a máquina de escrever, que está lá até hoje como o grande evento da Justiça. Agora que se começa a falar em informatização a nível de Tribunais.

Era essa a mensagem que eu queria trazer para os senhores, corroborando as palavras do meu amigo Braguinha, porque também faço parte de uma Câmara Criminal e presido o Tribunal Regional Eleitoral. Quando viajei para cá só tinha um processo no meu gabinete para despachar; meu serviço anda completamente em dia, embora eu não trabalhe até as 21 horas, porque gosto de depois das 18 horas dar um passeiozinho e tomar uma cervejinha, coisa de que o Braguinha não gosta.

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Conferência proferida pelo Desembargador LOURIVAL MENDES DE SOUZA, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia.

O dissenso já está contagiando alguns componentes e, a esta altura, já não viemos de Rondônia, estamos vindo de Goiás ou de Roraima. Mas da mesma maneira que entendo que não há aí um dissenso, não há aí idéias divorciadas mas simples lapsos de memória, também entendo que anteriormente não houve esse dissenso sobre a atuação eficaz da nossa Justiça Eleitoral.

O meu estado, o novel estado de Rondônia, é um estado igualzinho a São Paulo: também tem 19 milhões de eleitores. Naturalmente, e eu posso afirmar isso, no meu estado, como no Estado de São Paulo, a Justiça Eleitoral também vai muito bem, funciona muito bem. Não temos o número de juizes que tem o Estado de São Paulo e daí podemos afirmar que proporcionalmente temos, então, 19 milhões de eleitores. Não é isto, naturalmente, que faz diferença numa maior ou menor atuação, mais eficaz da Justiça Eleitoral.

A Desembargadora Águeda quis, naturalmente, dizer, como todos nós podemos dizer, que a Justiça Eleitoral vai bem; que ela funciona bem; que ela, quando necessário, quando chamada a dar a sua função jurisdicional, quando convocada para este fim se desdobra, faz milagres e cumpre a sua missão sempre honrosamente. Este amor ao trabalho; este sacrifício que exige de cada Juiz, de cada atuante da Justiça Eleitoral, de cada servidor, faz criar alguns mártires, alguns que se deixam empolgar por aquela atividade a ponto de recusarem qualquer remuneração por aquele trabalho. Não são todos que têm essa vocação, evidentemente. Queríamos lembrar, apenas, que muitas vezes essa disputa dos juizes ao ocupar um cargo de Juiz, uma função de Juiz Eleitoral, nunca foi levada pela remuneração e, sim, mais pela possibilidade de se contar em dobro o seu tempo de serviço; e isto representa um ponto bastante negativo para a Justiça, porque aquela vontade que se vê do magistrado em provar, em estar procurando meios para se afastar mais cedo daquela atividade de magistrado, isto não é bom para nós, não é bom para a Justiça. Entendo que o melhor seria, ainda, uma remuneração condigna que fizesse com que aquele magistrado tivesse, realmente, uma motivação bem maior para continuar na sua atividade e que, independente disso, pudesse ter a sua atuação desdobrada. O ideal seria que o magistrado o fosse exclusivamente na Justiça Eleitoral, e não acumulando as duas funções. Desta maneira, entendo que não houve, aqui, um dissenso. A nossa Justiça Eleitoral vai bem, vai muito bem, mas isto não quer dizer que ela não possa ir melhor, e é por isso que nós estamos aqui reunidos para, exatamente, procurar buscar algumas idéias que nos permitam melhorar toda esta situação; que nos permitam fazer com que a Justiça Eleitoral continue funcionando a contento como sempre funcionou, sem fazer com que a Justiça Comum fique sempre prejudicada. Foi exatamente o que a Desembargadora Águeda não teve oportunidade de dizer, e esse bom funcionamento da Justiça Eleitoral tem trazido um prejuízo enorme para a atuação da Justiça

Comum; todos nós sabemos quanto a Justiça Comum é prejudicada na hora em que o juiz da Justiça Comum é convocado também para a Justiça Eleitoral, sendo muitas vezes obrigado a manter um grande atraso nos seus serviços na Justiça Comum. Para isso é que nós precisamos procurar meios que evitem que continue acontecendo.

É por isso que estamos aqui, por esses e por outros motivos. A idéia, a semente está lançada.

Felicito enormemente o Desembargador Gilberto Corrêa pela feliz iniciativa deste evento e saio daqui feliz da vida por saber que outros eventos já estão sendo organizados e tenho certeza de que em pouco tempo teremos uma Justiça Eleitoral que vai continuar funcionando a contento como funciona em São Paulo, em Minas, em todos os nossos Estados, sem o detrimento da Justiça Comum, que é, também, o grande desejo, a grande aspiração de todas as nossas comunidades.

Era só o que tinha a dizer. Obrigado.

"ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL"

Manifestação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Dr. SINVAL GUAZZELLI EM 25.05.1990.

Exmo.Sr. Des. Gilberto Niederauer Corrêa, DD. Presidente do Tribunal Regional Eleitoral;

Exmo.Sr. Ministro José Néri da Silveira, DD. Presidente do Supremo Tribunal Federal;

Exmo.Sr. Des. Manoel Celeste dos Santos, DD. Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do nosso Estado, e que o representa nesta solenidade;

Exmo.Sr. Des. Adroaldo Furtado Fabrício, DD. Vice-Presidente Corregedor do Tribunal Regional Eleitoral;

Srs. Presidentes dos TREs de diversos Estados brasileiros, aqui presentes;

Srs. Representantes do Ministério Público;

Srs. Servidores da Justiça Eleitoral;

Autoridades, Representantes da Imprensa;

Minhas senhoras e meus senhores:

Três ou quatro palavras apenas, depois de ouvirmos o belo e profundo pronunciamento do Ministro José Neri da Silveira, no sentido de me congratular com o egrégio TRE pela oportuna iniciativa de propor e realizar este 1º Seminário Brasileiro sobre Direito Eleitoral.

Estimo que, da troca de idéias e de experiências aqui realizadas neste plenário, e do próprio processo do contraditório aqui estabelecido nos debates, de tal sorte que das divergências se tenham recolhido pontos de vista convergentes com vistas ao aperfeiçoamento dos inestimáveis serviços que cumpre à Justiça Eleitoral efetivar, vez que todos nós dependemos destes inestimáveis serviços para a prática política que é exercício inarredável do próprio processo democrático.

Nos ensina Ernest Cassier que, se é verdade que todas as belezas são sempre verdades, não é menos verdade que nem todas as verdades são belezas. Ouvimos na manifestação, na sua saudação ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Vice-Presidente Corregedor do TRE, Des. Adroaldo Fabrício, afirmando ou reafirmando aquilo de que temos consciência: da urgente necessidade de fortalecimento da Justiça Eleitoral, desde uma infra-estrutura que realmente lhe dê condições de desempenho efetivo de seus propósitos, os instrumentos todos necessários à modernização da Justiça Eleitoral para a qual se reclamam recursos que devem ser alocados, sem os

quais não poderá pensar nesta modernização e também a correção de distorções da legislação específica com vistas ao seu aperfeiçoamento; sem dúvida todas essas medidas são reclamadas para que as verdades sem beleza, dos abusos, das fraudes, da corrupção, da violência, possam ser efetivamente prevenidas e reprimidas pela autoridade competente.

Mas é bom que se diga nesta hora, e que um político o diga e proclame, que a par dessas iniciativas, todas aconselháveis para a melhoria e o aperfeiçoamento dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral, se faz necessário também, paralelamente, porque indispensável, uma ação consciente de lideranças políticas para um tipo de prática política que seja realmente educativa e construtiva para a democracia. De tal sorte, que se possam, assim, encontrar os caminhos aconselháveis a fim de que respondamos à responsabilidade de cada dia, porque o processo de construção democrática é um processo permanente, também de cada dia, de maneira que assim cumpramos bem com os nossos deveres e caminhemos lado a lado: a Justiça Eleitoral e os Partidos Políticos, com responsabilidade solidária, para o aperfeiçoamento da prática política, o fortalecimento dos partidos, de maneira que o processo democrático seja permanentemente uma caminhada em busca do seu aperfeiçoamento e, do seu fortalecimento.

Quero me congratular mais uma vez, meu caro Des. Presidente do TRE, Gilberto Niederauer Corrêa, pela realização deste seminário; foi um belo, importante e decisivo passo, que mais uma vez esta instituição da qual todos nós rio-grandenses nos orgulhamos, deu, numa oferta generosa para com toda a sociedade brasileira.

Muito obrigado.

D E B A T E S

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

DESEMBARGADOR GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA:

Eminentes Colegas componentes da Mesa,
douta assistência:

Abrindo o debate, faria uma primeira consideração.

O Rio Grande do Sul tem contado, há longo tempo, com uma defasagem de Juizes na Justiça comum. Agora mesmo nos encontramos com uma falta de mais ou menos cento e cinquenta Juizes, o que está fazendo com que o Tribunal de Justiça não preencha os seus quadros, de quarenta e oito vagas; es tão apenas trinta e cinco Desembargadores em exercício. Há autorização; ja, para criação de mais três Câmaras do Tribunal de Alçada, e não estão sendo preenchidas essas vagas sob pena do esvaziamento das Comarcas do interior.

O que tem acontecido - e isso aconteceu no ano passado - é que, embora o serviço eleitoral seja preferencial, acabam os Juizes Eleitorais sendo bastante sacrificados na época eleitoral, pelo acúmulo e pela continuidade do exercício das duas jurisdições.

Creio que Juizes próprios, exclusivos para a Justiça Eleitoral, não seria razoável, a não ser para grandes contingentes eleitorais. Se tivéssemos na Capital do Rio Grande do Sul, por exemplo, que conta com quase um milhão de eleitores, ou na Grande Porto Alegre, uma única zona eleitoral, então sim, parece-me que a existência de um Juiz exclusivamente para atender o serviço eleitoral seria amplamente justificável. Agora, dada essa circunstância de que temos zonas eleitorais com número inferior a dez mil eleitores, parece óbvio que não podemos ter Juizes eleitorais exclusivamente para essa finalidade.

Então, o que se exige para que a atividade do magistrado não se ja tão massacrante com esse acúmulo de atribuições? É uma infra-estrutura funcional especializada e que possa resolver, pelo menos, tudo o que for administrativo. Daí falar-se em quadro próprio na Justiça Eleitoral. É óbvio que os Tribunais Regionais Eleitorais têm quadros próprios, que não fogem dos outros quadros já mencionados com relação a outros Tribunais; é o mesmo quadro há vinte anos, de uma época em que tínhamos eleições uma vez a cada quatro anos e com dois partidos disputando. Hoje estamos tendo eleições praticamente há três anos seguidos, e no quarto ano, em que possivelmente se poderia descansar, somos assoberbados com os plebiscitos tendentes a desmembramentos territoriais. Rigorosamente, a Justiça Eleitoral está trabalhando todos os anos. Isso faz com que seja, em primeiro lugar, absolutamente indispensável ampliar os quadros dos Tribunais Regionais. Aqui, no curso do Seminário, revelou-se que cada Senador dispõe de um quadro próprio, pessoal, de sessenta e tantos servidores. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul tem menos servidores que três Senadores. Temos zonas eleitorais com mais de cinquenta mil eleitores - mais ou menos oitenta zonas eleitorais. O que está acontecendo hoje é que os processos criminais estão aumentando perante as zonas eleitorais, e, segundo o entendimento do

Tribunal do Rio Grande do Sul, as ações de impugnação de mandatos também se processam perante os Juizes Eleitorais. Isso está a exigir, aparentemente, a meu ver - e até que eu seja convencido em contrário - a criação também de um quadro próprio de Primeiro Grau.

Estou de acordo em que nas zonas eleitorais com menos de dez ou vinte mil eleitores continuemos com o sistema até agora adotado: servidores da Justiça comum, titulares de escrivania requisitados. Mas parece-me que nas zonas eleitorais com um número superior a cinquenta mil eleitores seria indispensável que profissionalizássemos e tornássemos exclusiva essa atividade, criando a figura do Diretor de Cartório, do escrivão, dando-se o nome que for a esses servidores, que se dedicariam exclusivamente à Justiça Eleitoral. Isso lhes daria um conhecimento aprofundado a respeito das circunstâncias locais. E o que acontece é que os Juizes Eleitorais, muitas vezes, deslocam-se às vésperas das eleições; chega um Juiz novo na Comarca, que não tem conhecimento das circunstâncias locais, mas se ele tiver um servidor especializado, que se dedique exclusivamente a essa atividade, os problemas que irá enfrentar serão bastante minimizados.

Não conheço os fundamentos, que a eminente Desembargadora Águeda vai rapidamente expor, que levam à conclusão de que esses quadros não seriam necessários. Acho que esses quadros são necessários, e acho mais, que nas zonas eleitorais com mais de cinquenta mil eleitores, essa exigência de que se tratassem ou de Bacharéis em Direito ou, pelo menos, de técnicos em Direito, e Direito Eleitoral, seria uma medida muito importante para o aperfeiçoamento das nossas instituições.

Outra coisa que se verifica, e parece-me que poderia ser uma das sugestões partidas deste Seminário, é que as faculdades de Direito não dispõem, nem mesmo como um capítulo do Direito Constitucional ou do Direito público, da cadeira de Direito Eleitoral, em que se cuidasse dos temas de Direito Eleitoral, de partidos políticos, etc. Não há nem opcional, creio. Tenho conhecimento de que há uma cadeira sobre essas questões num curso de Ciências Políticas na UNISINOS. No Ceará eu sei que existe. Daí a proliferação de obras de tratadistas como o Professor Fávila Ribeiro, Professor Aroldo Mota, especialista com tese de Mestrado, Desembargadora Águeda. Mas aqui não temos.

Então, parece-me que uma boa sugestão seria a defesa da idéia de criação da cadeira de Direito Eleitoral nas faculdades, ou pelo menos a obrigatoriedade dessa disciplina nos cursos de aperfeiçoamento da magistratura, nas Escolas Superiores da Magistratura, nas escolas superiores do Ministério Público e mesmo nas Escolas Superiores de Advocacia.

E aqui quero fazer justiça ao Ministério Público do Rio Grande do Sul e registrar que na Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul essa disciplina existe.

Brevemente, era a manifestação que queria fazer, antes de passar a palavra a nossa Desembargadora Águeda, que quer responder a algumas objeções colocadas a sua idéia.

Tem a palavra a Desembargadora Águeda.

DESEMBARGADORA ÁGUEDA RODRIGUES MARTINS, Presidente do TRE/CE:

Quando digo que a Justiça Eleitoral vai muito bem, porque ela vai muito bem mesmo, é na sua característica eclética: dois Desembargadores do Tribunal de Justiça, um Presidente e um Vice-Presidente, que faz a função de Corregedor; dois Juizes da Justiça comum; dois Advogados; um Juiz Federal e o Procurador Regional Eleitoral, que é o Procurador da República. É esse sistema eclético que defendo por ser o mais democrático.

No tocante ao quadro dos funcionários, eu disse que era um ponto negativo no interior, as zonas não serem dotadas de funcionários próprios, porque tinham de requisitar das Prefeituras, sempre pessoas ligadas a partidos políticos. Mas no que se refere à Justiça Eleitoral, entendo que deve permanecer da maneira como está institucionalmente. Por quê? Porque os Magistrados, mesmo tirados por empréstimo de outras áreas, quando ingressam na Justiça Eleitoral vêm com um elenco de garantias constitucionais. Para criar um quadro de Juizes, vai tirar do Poder Judiciário o controle do processo eleitoral. Mas e outras pessoas, outros Juizes, só irão trabalhar na época da eleição? Quando não houver eleições vão ficar pessoas ociosas. É isso que digo. Entendo que da maneira como está, o quadro para julgamento, o plenário, os Juizes Eleitorais - que estão funcionando muito bem, pelo menos no meu Estado - deve permanecer, sob o controle do Poder Judiciário. Era isso o que tinha a dizer.

DESEMBARGADOR GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA:

Passo rapidamente a palavra ao Dr. Giordano, porque foram encaminhadas a ele duas perguntas.

Dr. JOÃO BATISTA ARRUDA GIORDANO, Professor, Advogado e Ex-Juiz Eleitoral em Porto Alegre:

Eu sumularia as duas perguntas do seguinte modo: elas partem de dois funcionários do Tribunal Regional Eleitoral - funcionários cedidos. Um deles se preocupa com a idéia de que possa haver prejuízo para esses funcionários já cedidos se houver a possibilidade de aproveitamento de funcionários das estatais. A outra pergunta indaga da possibilidade do re aproveitamento dos funcionários cedidos no quadro de funcionários do Tribunal Regional Eleitoral.

Na minha visão pessoal, criado o quadro de pessoal do Tribunal Regional Eleitoral, da Justiça Eleitoral, haverá necessidade de que seu provimento seja realizado mediante um concurso público de provas e títulos, porque essa é uma imposição da Constituição Federal. Eventualmente, dependendo das circunstâncias, da vontade política da administração da Justiça do Estado, isso poderá ser feito, quem sabe, através de um concurso, de provas e títulos, interno. De qualquer modo, ainda que o funcionário esteja operando já na Justiça Eleitoral, considero que seria indesejável a realização de um concurso, seja interno ou público, de provas e títulos.

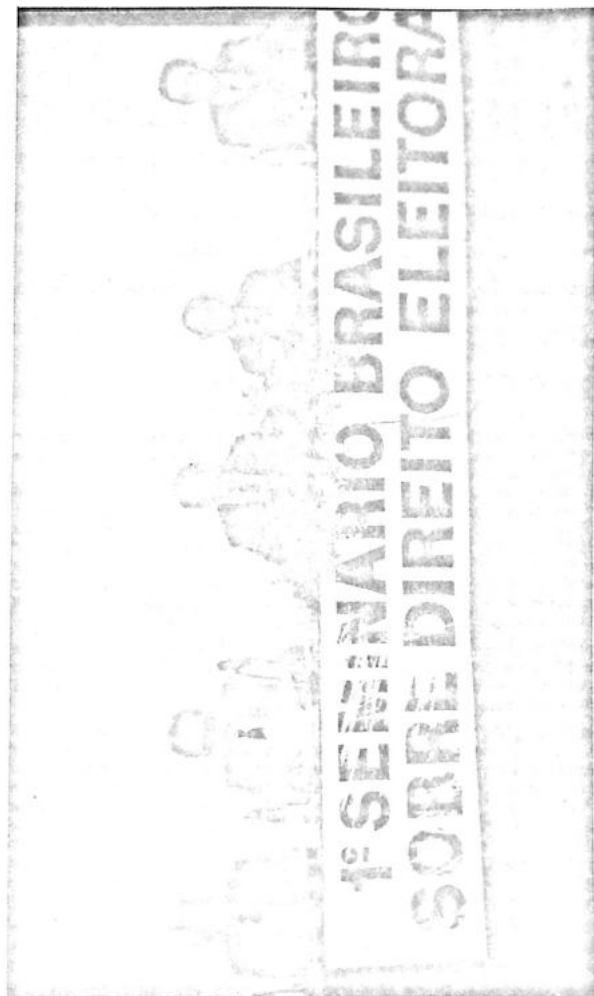
DESEMBARGADOR GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA:

Veio também a indagação: se existem mais de cento e cinquenta vagas de Juízes, por que o Tribunal não as preenche?

Porque não são aprovados cento e cinquenta. Agora mesmo estamos com dois concursos em andamento: um já foi finalizado, sendo aprovados cerca de quarenta e cinco candidatos, e o outro está em andamento.

Quero registrar o afastamento do Desembargador Nauro Luiz Guimarães Collaço, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, porque já estava com a viagem de retorno marcada.

Encerro, não havendo mais questões, a primeira parte da sessão.



SESSÃO SOLENE DE ENCERRAMENTO. Da esquerda para a direita: Des. Manoel Celso dos Santos (Representante do Poder Judiciário/TJ/RS), Dr. Sinval Guazzelli (Governador do Estado), Des. Gilberto Niederauer Corrêa (Presidente do TRE/RS), Ministro José Néri da Silveira (Presidente do Supremo Tribunal Federal), Des. Adroaldo Furtado Fabrício (Vice-Presidente e Corregedor do TRE/RS).

SAUDAÇÃO AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA, FEITA
PELO DESEMBARGADOR ADROALDO FURTADO FABRÍCIO

Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente do Tribunal Regional Eleitoral deste Estado e Presidente destes trabalhos,

Excelentíssimo Ministro José Néri da Silveira, Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Excelentíssimo Senhor Governador Synval Guazzelli,

Demais autoridades anteriormente nominadas,

Meus ilustres Colegas da Magistratura e do Magistério Jurídico,

Senhores membros do Ministério Público,

Advogados, Servidores, Senhoras e Senhores:

Quando se aproxima de seu momento final, Senhor Ministro Presidente, este profícuo encontro de estudos e debates que há de ter como pináculo a palavra sábia e experiente de V. Exa., sou agraciado com a honra singular de saudá-lo e agradecer-lhe o prestígio insuperável de sua presença e participação. Não, certamente, a de apresentá-lo, demais evidente e até impensável, à vista do que representa, para todos os brasileiros, a figura de V. Exa. - muito, pela relevância de sua alta investidura atual e das que anteriormente enobreceu; mas, certamente, mais, pela rara envergadura do jurista ilustre, do juiz prudente e sábio, do magistrado estadista e do impecável cavalheiro cuja grandeza e finura de trato a todos encanta e conquista.

Outra vez, é com a alegria e o acatamento de sempre que o acolhemos neste Rio Grande nosso, pequena pátria dentro da pátria maior que agora e aqui se faz representar pelo que de melhor se poderia reunir em simpósios da natureza e da finalidade deste.

Pensamos, Sr. Ministro, Sr. Desembargador Presidente, senhoras e senhores, que se acha plenamente justificado o empenho e o sacrifício dos que planejaram e levaram a cabo esta empreitada. Sobrejos motivos apontavam dificuldades ingentes e obstáculos temíveis ao sucesso do empreendimento, a coincidir com momento de graves incertezas e dificuldades. O desenrolar dos trabalhos que estão em vias de encerramento demonstrou quão inspirada e oportuna foi a iniciativa do Presidente Gilberto Niederauer Corrêa; quanto necessitávamos todos - lidadores e estudiosos do Direito Eleitoral - desta ampla, aberta e fecunda troca de idéias e de experiências.

A estrutura de nosso ramo especializado de jurisdição é inadequada e ineficiente. A Justiça Eleitoral tem sido a justiça mendicante. Os recursos materiais e humanos sempre subdimensionados em relação às necessidades, mesmo quando o ritmo era de uma eleição por quadriênio, em

sistema bipartidário e com modesto nível de interesse e participação do eleitorado, nunca puderam dispensar a suplementação do esforço e despreendimento dos juizes, de outras esferas do Poder, dos servidores e da cidadania em geral. Cada pleito só se pôde levar a termo como verdadeiro mutirão cívico, viabilizado mercê da boa vontade e espírito colaborativo, mais de uma vez traduzidos em sacrifícios de saúde e de patrimônio pessoais - para não se falar do tempo e da energia subtraídos às amenidades do lazer e do convívio. Estamos todos, ao final deste Simpósio, mais conscientes de que também isso precisa mudar. O Poder Central há de compreender que a magnitude de nossa missão e a importância da jurisdição eleitoral, como pilar de apoio do próprio Estado de Direito, estão a reclamar tratamento condigno e destinação de recursos compatíveis.

Não é admissível que encargo desta relevância continue indefinidamente a depender de pessoal emprestado, de instalações e equipamentos vergonhosamente inadequados - verdadeiros rejeitos de outros setores do serviço público - de retribuições simbólicas quando não insultantes e da disposição dos operadores para buscar de porta em porta migalhas e favores por vezes humilhantes.

Também podemos ver agora, com mais clareza, a obsolescência, desorganização e assistemia da legislação que nos rege. Massificação, gigantamento da comunicação de massa e da desinformação correspectiva, informatização, técnicas de formação de opinião - fenômenos tão presentes no contexto social hodierno - passaram despercebidos, em grande parte, a um legislador distraído e despreparado, mais atento aos próprios interesses corporativos do que às necessidades de aprimoramento institucional. Um vasto e complexo corpo de normas entre si desconexas e frequentemente contraditórias reclama revisão orgânica, consolidação ordenada e sistemática. Mas não tem recebido mais do que remendos de ocasião, ditados pela variável pressão dos casuísmos ou pela incontinência demagógica a que não foi infenso o próprio processo de reconstitucionalização, magna oportunidade, que em grande medida se perdeu, para aproximação daqueles objetivos superiores.

A tomada de consciência dessa realidade, favorecida por estas jornadas de estudo e discussão, é parte da maior importância no rumo da racionalização e sistematização orgânica do Direito Eleitoral e da regulamentação partidária.

Não se continue a pensar, depois dos debates e reflexões proporcionados por este encontro, que o processo eleitoral seja uma guerra sem quartel na caça ao voto, e que a unção das urnas seja um banho lustral capaz de apagar todas as culpas e legitimar todos os abusos. Nem se atribua à Justiça Eleitoral, nesse quadro distorcido, o papel de xerife em conturbado faroeste - obrigado, sempre, a impor-se pela truculência das normas penais, como única arma eficiente.

Seja-nos permitido o sonho de um convívio civilizado e participativo, em que o processo eleitoral seja obra harmoniosa da cooperação de todos os envolvidos, e não o fruto amargo dos conflitos e confrontos.

É neste espírito e nesta disposição, Sr. Ministro José Néri da Silveira, que nos aprestamos a ouvir, com máxima atenção e deferência, sua lição esclarecida e experiente - coroamento e galardão maior deste

conclave.

É com o mais genuíno respeito, mas também - seja-nos permitido dizer - com o maior carinho, que somos todos, a partir deste momento, seus atentos e privilegiados alunos.

JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Conferência de encerramento do I Seminário Brasileiro sobre Direito Eleitoral, proferida pelo Ministro JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA, Presidente do Supremo Tribunal Federal, em 25.05.1990.

SUMÁRIO. 1. Introdução. 2. A democracia como forma de convivência social. 3. A educação do povo para a democracia. 4. Os Partidos como instrumentos de ação política. 5. Os meios de comunicação de massa e a educação do povo para a democracia. 6. Democracia, representação, sufrágio universal e vontade geral. 7. JUSTIÇA ELEITORAL: sua competência e importância na realização da verdade eleitoral. 8. Sentido do "recadastramento eleitoral" de 1986. Eliminação da fraude no alistamento. 9. Combate ao abuso do poder econômico no processo eleitoral. 10. Justiça Eleitoral e partidos políticos. 11. Encerramento.

Honrou-me o convite para participar do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, tão oportunamente promovido pelo colendo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, sob a esclarecida presidência do ilustre Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa, a quem agradeço, penhoradamente, as palavras amáveis com que me recepcionou.

2. A democracia como forma de convivência social.

A todos empolga o amplo debate nacional no sentido da compreensão das instituições políticas e jurídicas plantadas na Carta de 5 de outubro de 1988, de seu pleno funcionamento e da implementação de normas e medidas indispensáveis ao aperfeiçoamento da ordem democrática, em suas diversificadas expressões. É que a democracia, que todos os brasileiros desejamos, em realidade, não pode ser entendida, apenas, como uma fórmula política, restrita tão só a escolha de governantes por governados, para mandatos temporários, com limites e responsabilidades no exercício do Poder, mas, antes, como uma forma de convívio social. Disse-o, admiravelmente, WILLIAM KERBI: "A democracia é primeiramente social, moral, espiritual e, secundariamente, política. É uma filosofia de vida, tanto quanto uma teoria de governo. É inspirada por um nobre conceito do indivíduo, da dignidade de sua pessoa, da respeitabilidade de seus direitos, da exigência de suas potencialidades para um desenvolvimento normal."

Como forma de convivência social, compreendem-se as dificuldades do estabelecimento real da democracia, da compatibilidade de seu espírito com princípios normativos. Na indagação do consenso dos valores a inspirarem o traçado definitivo, para o nosso tempo, dos caminhos da democracia, que todos almejamos largos e luminosos, é certo, desde logo, que não pode haver espaço a concepções ou soluções com base no obscurantismo, na opressão, na injustiça e na insinceridade, bem assim na violência ou na intransigência, porque, simplesmente, todos esses característi

cos são desvalores no convívio social. A instauração de uma duradoura ordem de liberdade pressupõe se constitua, simultaneamente, uma ordem de justiça, ou na consecução efetiva dessa finalidade se desenvolvam os esforços, públicos e privados, com resultados concretos. Nesta perspectiva, é inobscurecível o impasse que, em termos graves, se pode gerar em nosso convívio social, no tempo em curso, em virtude da tensão constante e crescente, que bolsões de pobreza extrema, da miséria, do desemprego e da fome, naturalmente, criam, constituindo problema, que está a desafiar a inteligência perscrutadora e criativa de homens livres e responsáveis, no governo, na legislatura, na empresa privada e noutros domínios da produção e do trabalho. A ordem democrática há de criar ou consolidar, a par das garantias e direitos dos cidadãos, instrumentos eficientes a assegurar a efetiva participação de todos nos bens e benefícios sociais, estimulando-se, também, por mecanismos adequados, a fé nos valores da solidariedade e da cooperação. Não cabe, destarte, afirmar que a consciência desse agudo problema se restrinja, apenas, aos homens dos diversos níveis de governo, mas cumpre entender que deve ela, a todos atingir e, de forma particular, aos detentores do poder econômico, para que os critérios de seu agir não se ponham em descompasso com as fundamentais exigências da justiça social, sem cuja eficaz implantação, não se vislumbra, num horizonte próximo, em face do complexo das circunstâncias que envolvem nossa realidade, os meios para alterar, no rumo do binômio liberdade e justiça desejado pela consciência jurídica da Nação, os passos da hoje dolorosa e imprevisível caminhada de nosso convívio.

Em verdade, se a categoria do "Estado de Direito" é a que mais corresponde, em visualização histórica, à preservação do valor da liberdade, nas dimensões individual e política, e encontra, na vivência democrática, a sua expressão mais significativa, não é possível, porém, deixar de admitir que o seu aperfeiçoamento institucional não se dá sem a simultânea realização do valor da Justiça, enquanto esta entende, na perspectiva do social, imediatamente, com a criação de condições básicas, para que todos os membros da convivência, no exercício das liberdades, e não apenas alguns, possam alcançar o efetivo desenvolvimento da personalidade, notadamente, em face das situações adversas, criadas pela conjuntura real, econômica e financeira, agravada, de forma substancial, nos tempos atuais, com a inquietante ampliação das áreas de populações menos favorecidas da fortuna ou em estado de extrema pobreza. Não é possível, de outro lado, entretanto, compreender que, desde logo, se implante o reino da Justiça, quando, fora do Estado de Direito e da convivência democrática, se tenta obter a chamada "liberação das necessidades", porque este estágio, indispensável à implantação da coexistência justa, não traz, por si só, automaticamente, a "constitutio libertatis", que sempre exige mecanismos institucionais próprios, onde as liberdades individuais e políticas se possam assegurar. Somente, assim, no Estado de Direito, garantidas as liberdades, será possível, também, o Estado de Justiça, que pressupõe, além da existência de garantia do livre desenvolvimento da personalidade, e por igual, a eficaz proteção da pessoa humana, contra a exploração econômica ou outras formas de opressão, bem assim a assecuração dos denominados princípios universais da justiça social. Dessa maneira, impende compreender que quaisquer sejam as dificuldades, a Justiça, enquanto valor social, há de implantar-se, num convívio democrático, em ordem de persuasão e nunca pela compressão ou violência, como forma de libertação. Nesse senti

do anotou o professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, em ensaio intitulado do "A REVISÃO DA DOUTRINA DEMOCRÁTICA": "A doutrina democrática moderna concebe disputa política como um debate em que se busca, pela persuasão, o convencimento da maioria. Isto já estava implícito em "O Espírito das Leis", quando Montesquieu vê na capacidade de discutir o dom político por excelência."

3. A educação do povo para a democracia.

De outra parte, se é exato que, na ordem democrática, importa assegurar as liberdades civis e individuais, não é menos exato que o povo há de se preparar para o efetivo exercício das liberdades políticas. A democracia, enquanto forma de convivência social, é um valor, realizável e inexaurível. Assegurada, nas instituições, a universalidade do sufrágio, cumpre, simultaneamente, seja executada tarefa de suma importância, na consolidação desse regime, qual seja, a de educar o povo para a democracia. Não só os analfabetos e os menores, aos quais garantido o voto, mas, de uma forma geral, todos os eleitores devem ser beneficiários de tais providências, para que, neles, se desperte e se torne bem lúcida a consciência do dever cívico e do direito inalienável, de que são titulares, em ordem a que sua participação, no processo eleitoral, se faça esclarecida, livre, responsável e isenta de qualquer vício.

A educação para a democracia não pode, ademais, ser obra, apenas, das campanhas eleitorais. Iniciada no lar, continuada na escola, desenvolvida no quotidiano das leituras e das informações, a cultura política levará o cidadão ao partido, à candidatura, ao sufrágio consciente e livre. Como escreveu MONTESQUIEU, "o povo só pode ser monarca pelos sufrágios, que constituem suas vontades." (in DO ESPÍRITO DAS LEIS, Livro III, Cap. II). Paciente exame que se faça de nossa história política, imperial e republicana, há de conduzir-nos, pelos diversos regimes adotados pela legislação eleitoral no tempo, a identificar preocupação significativa de notáveis homens públicos com o aprimoramento das instituições, não poucas vezes resultando dos debates inequívoca autocrítica de governo e oposição, sendo, posteriormente, entretanto, os objetivos da lei nova frustrados. Registro, como exemplo, nesse sentido, a palavra do CONSELHEIRO SARAIVA, a 20/5/1880, quando sustentava seu Projeto, depois transformado na Lei Eleitoral de 1891:

"Aqui o governo fabrica o eleitorado, e desde que isto acontece, o eleitorado não pode ter independência para votar contra o governo. A oposição também por seu turno fabrica seu eleitorado; se o governo dispensa favores, a oposição faz promessas; de maneira que oposição e governo levam sua vida a fabricar eleitorados, sem raízes no seio da opinião, e, portanto, sem independência, os quais votam como lhes prescrevem os mandões de aldeia, reputados com direito de dispor dos votos dos eleitores como da sua propriedade."

(in PERFIS PARLAMENTARES, JOSÉ ANTONIO SARAIVA, 4, pág. 523).

À sua vez, predicou o sempre atual JOAQUIM FRANCISCO DE AS-

SIS BRASIL:

"A lei eleitoral tem por fim estabelecer regras para que todos os que possam conscientemente votar, votem ao abrigo da fraude e da violência; dessa concorrência de capacidades e influências, mais ou menos culminantes, mais ou menos definidas, nascerá forçosamente a média do pensamento nacional. Bom ou mau o resultado, ele deve ser aceito, como o único natural e, pois, o único legítimo." (...). "O ideal de toda a humanidade - e muito especialmente o nosso, gente do novo mundo - é a harmonia, não a luta; é a cooperação, em vez do conflito. Ora, a lei das eleições, base da representação, tem de interessar naturalmente esse distrito da questão social e tanto mais benéficamente influirá nesta quanto mais favorecer a verificação da média da opinião nacional." (in DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, 4ª edição, págs. 72/73).

4. Os Partidos como instrumentos de ação política.

De outro lado, na democracia, escreveu HANS KELSEN, "a vontade coletiva se forma na livre concorrência dos grupos de interesses constituídos em partidos políticos". (in TEORIA GENERAL DEL ESTADO, 950). Postos, entre nós, no próprio mecanismo constitucional, quais partes integrantes do amplo processo governativo e meios necessários ao exercício da ação política, ao funcionamento do regime representativo, os partidos políticos estão destinados, inequivocamente, à obra de asseguarção, no interesse superior da democracia, da verdade do sufrágio e da sua disciplina, cooperando, a tanto, no trabalho comum de esclarecimento, pelos meios legítimos, da opinião pública, conscientizando o eleitorado para a necessidade do exercício, sincero e lúcido, do direito de votar, escolhendo candidatos fiéis aos princípios programáticos, que, acima de tudo, inspirem confiança, quanto ao desempenho, com probidade, dos mandatos e das funções partidárias. Não de concorrer, dessa maneira, os partidos políticos para que se consolide, no Estado democrático, aquela força de que fala MONTESQUIEU, como sendo o princípio e segurança da democracia: a VIRTUDE (op.cit., Livro 3º, Cap. III), cujo lugar natural é junto à liberdade e à igualdade pelas leis. Bem de entender, pois, a devida contribuição, também, dos partidos políticos no processo de educação do povo para a democracia. Impende, assim, que os Partidos Políticos e os candidatos a postos eletivos tenham a nítida percepção de que o exercício do jus honorum se reveste, também, do sentido de um compromisso para com a democracia, em ordem a contribuir, com a divulgação de programas e o debate de idéias, com vistas à educação do povo à vivência democrática, nele despertando o interesse de participar e eleger, com liberdade, os seus candidatos. A legislação em vigor, já assegura, de resto, aos partidos políticos espaços periódicos de divulgação, em rede nacional ou regional, de seus programas, de seus propósitos de ação no poder. De referência a esse ponto, é necessário que os partidos políticos e suas lideranças compreendam o verdadeiro objetivo da lei, não utilizando, em consequência, esses espaços de rádio e televisão, como, com frequência, há ocorrido, tão somente, para fins de promoção pessoal de candidatos ou líderes partidários, deixando-se, à

margem, a divulgação dos programas e ideário da agremiação política.

5. Os meios de comunicação de massa e a educação do povo para a democracia.

Papel relevante, na formação do espírito democrático, não, só das elites, mas do povo em geral, está, no particular, reservado, outrossim, aos meios audiovisuais de comunicação de massa. Para isso, cumprirá, todavia, na realização desse autêntico serviço público, guardem tais veículos o dever de neutralidade de suas informações. Nem se diga que, entre nós, nos períodos de campanhas eleitorais, o povo tem demonstrado desinteresse no acompanhamento dos programas de propaganda gratuita, por emissoras de rádio e televisão. O que se observa, de ordinário, neste plano, é a relação mais ou menos acentuada entre o conteúdo dos programas, o espírito criativo de sua produção e o nível da respectiva audiência, restando, pois, à competência e esforço dos partidos políticos a extensão dos efeitos do uso desses instrumentos destinados a comunicação de suas idéias e programas, segundo a lei em vigor.

Não adiro, assim, à conclusão dos que afirmam que a universalidade do sufrágio não deva ter a abrangência que, entre nós, se lhe presta, diante da carência de educação democrática. Se é exato que o problema da democracia, no Brasil, não se pode pretender vê-lo resolvido com a só edição de normas, a assegurarem o sufrágio direto, secreto e universal, não menos certo é que a formação do cidadão, para a convivência democrática, constitui tarefa de magna importância no contexto do desenvolvimento cultural da Nação. Todos sabemos que a mudança dos costumes e práticas não ocorre ao só influxo das leis. Não é menos verdadeiro, entretanto, que, sem a vivência do sufrágio, do debate político e dos prêmios eleitorais, não se consolida e aperfeiçoa a democracia.

6. Democracia, representação, sufrágio universal e vontade geral.

Nesse contexto, ganha, assim, ainda, maior importância a representação do povo, no governo e na legislatura, para que a democracia, no País, possa ser, efetivamente, "o governo dos mais capazes e dos melhores". Tornar-se uma realidade a representação, implica, desde logo, ter-se eleição consciente, livre, responsável e limpa, vigentes as liberdades públicas, respeitados os partidos políticos no seu agir em conformidade com a lei e sujeitos a tratamento igualitário, não sendo cabível cansagar privilégio algum a quem quer que seja, dentre os que concorrem à opção popular. Se a instituição do sufrágio universal é considerada condição necessária à democracia e as leis que o estabelecem são, por isso mesmo, tidas como fundamentais ao regime, certo está que a consulta popular resta, sem pre, submetida a imperativos concretos que limitam singularmente o poder de expressão. Daí por que obter a imagem cada vez mais aproximada da vontade geral, na eleição dos representantes do povo, há de constituir meta fundamental do processo eleitoral, ganhando especial relevo a correta aplicação da lei eleitoral que deve estabelecer regras para que, no dizer de ASSIS BRASIL, "todos os que possam conscientemente votar, votem ao

abrigo da fraude e da violência", escoimando-se de vício o processo pelo qual a vontade de cada um se manifesta.

7. Justiça Eleitoral: sua competência e importância na realização da verdade eleitoral.

Compreende-se, destarte, que a imagem, cada vez mais aproximada, da vontade geral, nos prêmios eleitorais, há de afastar do processo de sua manifestação as formas que possam, também, induzi-la em erro, crescendo, aqui, de pronto a missão da JUSTIÇA ELEITORAL, entre nós, pois, como se inseriu no histórico manifesto da ALIANÇA LIBERAL, "as melhores leis serão inócuas ou danosas, se ao seu lado não houver justiça organizada que as cumpra e faça cumprir integralmente." Dela disse, significativamente, ASSIS BRASIL, na justificativa do Anteprojeto do Código Eleitoral de 1932, *verbis*:

"Bom regime eleitoral e Juizes moral e intelectualmente capazes de aplicar, não só essa, como todas as leis - mas essa antes de todas - eis a condição primária, irredutível, de verdade da Democracia e de prosperidade do país, em todas as direções, materiais e espirituais. Povo que disponha de seguro instrumento eleitoral e de Justiça esclarecida e independente - está no caso de se dar as instituições e de constituir os governos de sua preferência." (...). Quanto mais se pesarem os princípios e as circunstâncias e se cotejarem aqueles com estas, mais se consolidará a convicção de que a verdade está na Democracia e o pensamento democrático está cristalizado no lema imortal: REPRESENTAÇÃO E JUSTIÇA."

Assume, destarte, entre nós, posição da maior importância, para a democracia, a Justiça Eleitoral, que guarda o processo eleitoral brasileiro, zelando pela organização, direção e vigilância dos atos relativos ao sufrágio, em ordem a que a vontade geral se manifeste, sem fraude nem violência, na conformidade das leis, que hão de ser interpretadas e aplicadas, na perspectiva da realização dos valores da democracia, indissociáveis dos superiores interesses do bem comum.

Com mais de meio século de funcionamento da Justiça Eleitoral, não é possível deixar de reconhecer que o processo eleitoral brasileiro, sob sua égide, tem obtido desempenho eficiente e seguro. Ramo do Poder Judiciário, desde logo, sua atuação possui a marca da independência que tanto assinala a instituição judiciária, no século republicano, notadamente, pelo amplo controle dos atos dos outros Poderes e das autoridades públicas em geral. Com a competência para dirigir o complexo procedimento, que conduz à livre manifestação do povo na escolha de seus representantes, no cumprimento dessa missão constitucional e legal, preside, com imparcialidade, os prêmios cívicos; coíbe abusos ou ilegalidades nas campanhas eleitorais; aplica, com serenidade e firmeza, as leis regentes das eleições e da partidária. Com independência incontestável, assegura a liberdade dos sufrágios, julga as inelegibilidades, as fraudes e os crimes eleitorais. Exercita, sempre que necessário, seu poder normativo, o que lhe empresta especial feição, pela importância dessa

atividade materialmente administrativa, de tão diversificadas formas, no contexto da administração e do poder de fiscalizar os atos que compõem as complexas fases do processo eleitoral, desde o alistamento dos eleitores até a diplomação dos eleitos. De particular significação é a normalidade em que se desenrolam os pleitos eleitorais, com disciplina e segurança nas votações, bem assim com apuração cuidadosa dos sufrágios depositados nas urnas. Eventuais reclamações ou impugnações, aqui ou ali, à evidência, não comprometem a lisura das eleições, nem a Justiça Eleitoral, que, de pronto, busca, por seus órgãos competentes, verificar os fatos e julgá-los, na forma da lei.

A verdade eleitoral é anseio da Nação, que cumpre, sempre, alçar, numa convivência democrática. Essa meta, todavia, não cabe ter como assegurada, com a só regularidade formal do processo de votação, apuração dos sufrágios e proclamação dos eleitos. O alistamento, que se faz com a qualificação e inscrição dos eleitores, pode constituir, como fase inicial do processo, também, a primeira porta à fraude, inscrevendo-se quem não possua as qualificações legais, ou de forma múltipla, do que decorre a consequência inafastável de tais vícios contaminarem etapas posteriores do procedimento eleitoral. Nesse sentido, a modernização dos serviços eleitorais em geral, utilizando-se técnicas novas para seu aprimoramento, com o objetivo de torná-los não só mais eficientes, mas, ainda, mais resguardados de quaisquer vícios, há de compor o rol de providências indispensáveis a afirmar-se a verdade eleitoral.

8. Sentido do "recadastramento eleitoral" de 1986. Eliminação da fraude no alistamento.

Foi, seguindo essa aspiração, que a Justiça Eleitoral, por intermédio do Tribunal Superior Eleitoral, propôs a 25 de novembro de 1985, pelo Ofício nº 584, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Dr. José Sarney, a implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral, consubstanciada a proposta em anteprojeto de lei que, enviado ao Congresso Nacional, se converteu na Lei nº 7.444, de 20 de dezembro de 1985, com base na qual se desencadeou, em 1986, o recadastramento eleitoral, em todo o País. Na oportunidade, acentuou-se:

"Nessa linha, é, hoje, fora de dúvida, que o processamento eletrônico de dados, - como sistema já conferido, quanto à sua segurança e utilidade, também, no âmbito do Poder Judiciário, - constitui instrumento de uso indicado no processo eleitoral. (...). A confiabilidade e credibilidade na prestação desses serviços têm concorrido, crescentemente, para que, no âmbito do Governo, quanto da Legislatura e dos Tribunais, se estimule a ampliação do uso da informática, notadamente, no alistamento eleitoral. No particular, é inequívoco que os recursos provenientes do processamento eletrônico de dados, uma vez implantado, assegurarão à Justiça Eleitoral instrumento de múltiplas virtualidades para realizar-se o desiderato da existência de um corpo de eleitores, em correspondência pontual, em cada tempo, com o número dos que, realmente, possuem qualificação para o exercício do sufrágio. Os ca

dastrs eleitorais atualizados, mantidos em computador, em substituição aos fichários manuais constantes dos Cartórios, constituirão registros seguros e confiáveis. A instantaneidade das informações, a fácil expedição de lis tagens e de relatórios, a possibilidade de gerar documentos fidedignos e, por vez, de conteúdo múltiplo e diversificado, esses simples aspectos de um todo complexo estão a evidenciar a utilidade do uso do computador, para controle efetivo, pela Justiça Eleitoral, do alistamento, verificação do corpo eleitoral e a realização de estudos e análises indispensáveis à melhoria constante de seus serviços, em toda a amplitude."

Noutro passo, a evidenciar a necessidade de uma revisão geral do eleitorado, observou-se:

"Não resultará segurança, de outra parte, no que concerne à eliminação de eventuais fraudes no alistamento existente, se a adoção dessa técnica não vier acompanhada de simultânea revisão do eleitorado, em ordem a que os fichários sejam expungidos de vícios e conferidos. Somente, assim, hão de se constituir cadastros em computador, devidamente atualizados, de tal sorte que as futuras alterações se façam, mediante procedimento eletrônico, a partir da realidade, concreta e cuidadosamente, apurada pela Justiça Eleitoral."

Vinculando-se a proposta ao intento de aperfeiçoar as instituições eleitorais e a democracia, ainda, no mesmo documento, restou anotado:

"Desígnio tão ambicioso na sua abrangência, quanto nos e levados objetivos a que se propõe, a implantação do alistamento, segundo as modernas técnicas do processamento eletrônico de dados, no País, somente poderá concretizar-se, com a conjugação dos esforços dos três Poderes do Estado, das Unidades Federadas, dos Municípios, dos Partidos Políticos, dos segmentos representativos da sociedade, enfim, de todos os cidadãos quanto das autoridades dos diversos níveis. Será autêntica campanha cívica, em que a Nação, confirmando seus propósitos de uma definitiva convivência democrática, empenhará, unida, esforços no sentido de cooperar para que a revisão do eleitorado, no caso, possa contribuir, decisivamente, a fim de identificar-se o real corpo de eleitores. Também, altos se farão os dispêndios, vale dizer, os sacrifícios a serem, proporcionalmente, de todos exigidos. Os ideais de um convívio democrático, fundado na verdade, em que os representantes da Nação ascendam ao Poder, com a segurança dos sufrágios dos eleitores, sem fraudes, nem acusações de máculas, por certo, justificam o investimento do País na consolidação de suas instituições livres e democráticas, baseadas em um processo eleitoral limpo, decente, sem corrupção, sem opressão e sem violência de qualquer espécie."

A extraordinária manifestação cívica, efetivamente, aconteceu-

ceu e, em 1986, em menos de sessenta dias úteis, cadastraram-se 69.166.810 eleitores, perante os Postos de Alistamento que a Justiça Eleitoral fez funcionar, com seus juízes e servidores sob sua direção, em todo o imenso território nacional, constituindo-se o maior cadastro, em meio magnético, do País, que atingiu, então, a oitenta e cinco milhões de registros, com o tamanho unitário de 400 KB. Ampliou-se esse cadastro nacional, nos anos seguintes, para cerca de 82.000.000 de eleitores. Notável foi, assim, no particular, o testemunho que a Justiça Eleitoral deu à Nação, não só da unidade dos Tribunais e Juízes Eleitorais de todo o País, com a orientação e coordenação do Tribunal Superior Eleitoral, num único espírito de serviço à democracia, mas também da independência de nossa magistratura, ao enfrentar dificuldades de todas as ordens, opostas, por vezes, por quem não desejava a melhoria do processo eleitoral, a decidida ação contra a fraude no alistamento e a constituição, em meio seguro e magnético, dos cadastros eleitorais. Em consequência, a qualquer instante, podem ser esses cadastros, em computador, em âmbito nacional, regional ou local, pesquisados, conferidos, cruzados, revelando-se de forma exata, outrossim, o perfil do eleitorado brasileiro, com base em informações referentes ao sexo, faixas etárias, estado civil, grau de instrução (analfabeto, lê e escreve, primeiro grau incompleto, primeiro grau completo, segundo grau incompleto, segundo grau completo, superior incompleto, superior completo), naturalidade (número de eleitores por Estado, com todas as especificações anteriormente aludidas), bem assim, em cada Estado, a composição do respectivo eleitorado, de acordo com as Unidades da Federação onde são naturais. O pleito eleitoral de 1986 e os que se lhe seguiram confirmaram, em toda a extensão, a segurança do sistema de processamento eletrônico no alistamento eleitoral, eliminando-se, em decorrência, a fraude ou sua tentativa, notadamente, quanto à dualidade ou pluralidade de inscrições, e impedindo-se a manipulação dos eleitores no processo de alistamento. Indo desde as belas Capitais aos mais reconditos municípios, distritos e zonas rurais, aos seringais, aos garimpos, às regiões pantanosas, às populações ribeirinhas, à selva amazônica, à caatinga, aos cerrados, às coxilhas, a favelas e alagados, enfim, até onde, no imenso território nacional, houvesse brasileiro à sua espera, para tornar-se eleitor e poder preparar-se para o exercício em plenitude dos direitos decorrentes de sua cidadania, os juízes brasileiros evidenciaram à Nação seu espírito de serviço e de amor à democracia.

Adotou-se, ademais, faz alguns anos, o sistema de totalização dos resultados dos pleitos eleitorais, por meio eletrônico, o que tem possibilitado ampla análise e interpretação da manifestação das urnas, utilizados procedimentos expeditos e seguros.

A democracia, em nossa Pátria, tem, destarte, na Justiça Eleitoral, a guardiã infectível do processo de livre manifestação do povo nas urnas e da segura apuração dos sufrágios e proclamação dos ungidos pela vontade popular. Com o aprimoramento técnico de seus serviços, em todos os graus, e a ação sempre independente e lúcida, por certo, prosseguirá a Justiça Eleitoral dando à Nação motivos novos para redobrar a confiança que deposita em seus órgãos de julgamento e correição.

9. Combate ao abuso do poder econômico no processo eleitoral.

Instrumento da democracia no Brasil, a Justiça Eleitoral tem efetivamente afirmado seu zelo pela lisura dos pleitos eleitorais, adotando, também, as providências a seu alcance, para coibir processos de propaganda ou captação de sufrágios, vedados por lei, notadamente, a interferência do poder econômico, bem assim o desvio ou abuso do poder de autoridade em desfavor da liberdade do voto e em benefício de candidatos determinados. É certo que pouco numerosos são os registros jurisprudenciais quanto à imposição das sanções do art. 237 do Código Eleitoral ou de sanções penais, pelas dificuldades de sua apuração e mesmo diante do instituto da preclusão e do trânsito em julgado da diplomação. Quer no regime constitucional anterior, quer na vigente Carta Política (art. 14, § 9º), prevê-se, entretanto, a estipulação de casos de inelegibilidade, "a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta", preceituando-se, ainda, na Constituição de 1988, art. 14, § 10, que o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, devendo a ação tramitar, porém, em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé a demanda (art. 14, § 11). Matéria da maior importância à higidez do sistema eleitoral, porque diz imediatamente com formas de aliciamento ilegítimo de eleitores, conspurcando-lhes a consciência, com evidente dano à plena liberdade do sufrágio, está sua disciplina, ainda, a exigir medidas prontas e eficazes para coibir essas formas de conduta atentatórias à própria democracia. Ainda uma vez, aqui, se propõe a necessidade de educar o povo a fim de reagir contra os candidatos que pretendem obter o voto, tratando-o como simples produto de mercado, sujeito à oferta mais compensadora. Cumpre, no particular, se forme a consciência de que merecem repúdio os candidatos cujas campanhas eleitorais, - por vez, a mímica da pregação de idéias ou da indicação de programas, - se convertem em ostentação de poder econômico, expressa desde a disputa de cabos eleitorais, mediante o critério do melhor pagamento, até a direta ação de compra de sufrágios, preferencialmente, em núcleos populacionais carentes. Com essas formas de ação política, que transformam as pugnas eleitorais em empreendimentos lucrativos, descaracterizando a representação, substituindo a opção a partir de idéias e programas no sentido do bem comum por meras razões de interesses pessoais e pecuniários, corrompendo-se, em consequência, o voto e estiolando o espírito cívico que inflama o ideal dos cidadãos na escolha dos melhores, com o sincero propósito de participar nos destinos comuns da sociedade, tudo isso é incompatível com a vitalidade da ordem democrática.

10. Justiça Eleitoral e partidos políticos.

De outra parte, é exato que a organização partidária, entre nós, está a exigir profundas transformações, de forma e essência, em ordem a que operem os partidos políticos como instrumentos fundamentais e eficazes na pregação de idéias e programas, liderando, efetivamente, a formação de correntes, definidas do pensamento político da Nação. A Constituição asse-

gura-lhes "autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias" (art. 17, § 19), estipulando que adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, sendo livre sua criação, fusão, incorporação e extinção, resguardados os princípios previstos no art. 17. Com acerto, entretanto, a nova Constituição manteve na Justiça Eleitoral significativa competência fiscalizadora dos partidos políticos, registram do seus estatutos que não de resguardar "a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana" e observar, ainda, os preceitos definidos nos incisos do art. 17 da Lei Maior. Se possuem direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, conveniente, a higidez do sistema partidário, se faz, efetivamente, a prestação de contas à Justiça Eleitoral. Também merece registro por esta, na forma da Lei, a disciplina da propaganda eleitoral, do acesso gratuito ao rádio e à televisão, pelos notórios conflitos de interesses entre as agremiações partidárias e os candidatos, na distribuição dos referidos espaços. Vem desempenhando, no ponto, a Justiça Eleitoral papel da maior significação à democracia, na medida em que, por sua ação, sempre equilibrada e pronta, administrando e fiscalizando a propaganda eleitoral, há evitado a ocorrência de graves confrontos, que, decerto, poriam em risco a boa marcha de prêmios cívicos marcados por acirradas disputas pela preferência popular.

11. Encerramento.

Cumprir terminar. Tendo participado, neste glorioso Estado, da composição do Tribunal Regional Eleitoral, no biênio de 1967 a 1969, e vivido por longos anos, no Tribunal Superior Eleitoral, como membro da Corte, seu Corregedor-Geral é, por fim, como Presidente, as experiências amplas da Justiça Eleitoral, agrada-me, sempre, Presidente Niederauer Corrêa, reiterar as expressões de minha admiração por esta extraordinária instituição que tanto dignifica o Poder Judiciário brasileiro, mercê de seus serviços constantes à Pátria, de sua inteireza, da eficiência e dedicação de seus juizes e funcionários, não obstante a modesta e precária estrutura de apoio administrativo, a qual, todavia, num autêntico milagre de multiplicação, se transforma, ao ensejo dos pleitos eleitorais, em gigantesco corpo de servidores, unidos todos pelo ideal único de servir, com honradez e acentuado espírito público, à democracia, notadamente, nos atos de votação e apuração dos resultados.

Saúdo, também, na pessoa de Vossa Excelência, Senhor Desembargador Niederauer Corrêa, os ilustres participantes deste Seminário que ora vai encerrando seus trabalhos e ensinou tão proveitosos estudos e debates, pela palavra de juristas, políticos e autorizados mestres em direito eleitoral.

Quero, por fim, dizer-lhe que é, para mim, sempre, um doce momento estar, de alguma forma, na Justiça Eleitoral. Muito obrigado.

ENCERRAMENTO

Desembargador GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul:

Excelentíssimo Senhor Ministro José Nery da Silveira, Digníssimo Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Excelentíssimo Senhor Doutor Sinval Guazzelli, Digníssimo Governador do Estado do Rio Grande do Sul,

Autoridades aqui presentes, representando os Poderes Estatais em seus diversos níveis,

Ilustres Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais de outros Estados,

Eminentes membros do Ministério Público,

Advogados, Funcionários da Justiça Eleitoral, Estudantes, Senhoras e Senhores:

É com imensa satisfação - e não sem uma ponta de pesar - que encaminho esta Sessão para seu término.

É de se agradecer de novo, Ministro Nery, repetidamente, por incontáveis vezes, eis que nunca será demais, a generosidade de Vossa Excelência em aqui acorrer, abrilhantando de forma definitiva nosso evento, garantindo-lhe, agora com certeza, seu sucesso absoluto.

Da mesma forma, agradeço, calorosamente, a todos os conferencistas que nos ilustraram, bem como o prestígio emprestado pelas autoridades aqui presentes, nunca esquecendo a dedicação dos funcionários de nossa Corte.

Creio, num relato sintético, termos atingido nosso objetivo. Os trabalhos foram profícuos, intenso o intercâmbio, aplainaram-se as dúvidas, outras surgiram, inteligências poderosas nos aclararam. Toda essa gama de contribuições, devidamente tabuladas, constituir-se-ão, sem dúvida, em valioso subsídio para aqueles que desejam, efetivamente, a consolidação de um Estado Democrático de Direito em nossas terras.

Acredito que nos enriquecemos mutuamente, o que, por si só, é motivo suficiente para olharmos para trás gratificados. Fica o desejo de que nos encontremos anualmente, de que repitamos a experiência por esse País afora, como aliás já prometido para breve, no Espírito Santo. E, aqui, justifico a leve melancolia insinuada no início: elos de amizade que se forjaram, das quais antecipamos saudades, irmanados na certeza do dever cumprido.

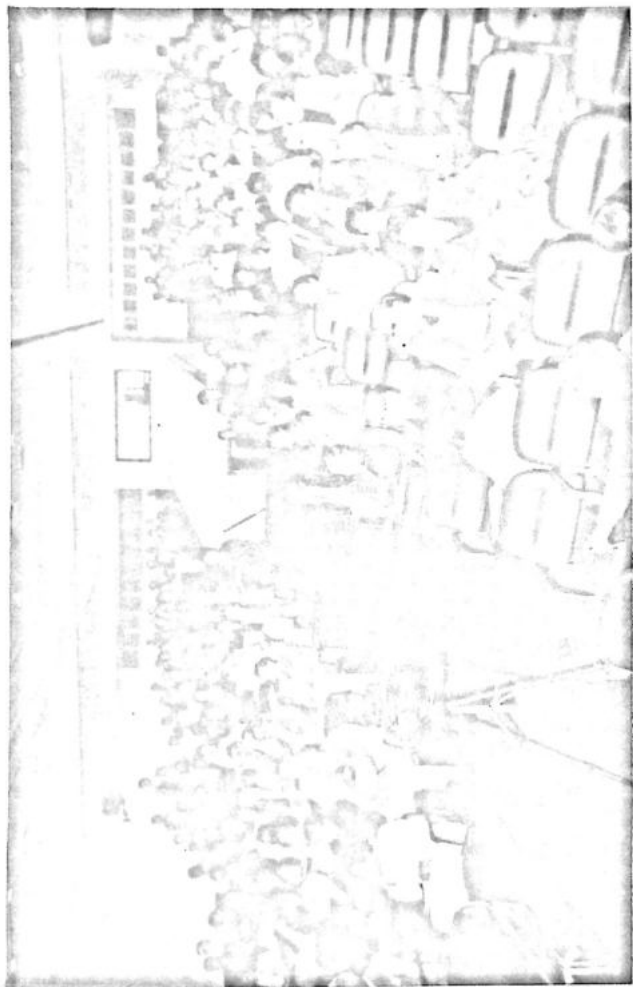
Declaro, enfim, encerrada a Sessão.

Muito obrigado.



1º SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE DIREITO ELEITORAL

ENCERRAMENTO DO SEMINÁRIO. O Desembargador Gilberto Niede
rauer Corrêa rodeado pelo corpo de funcionários do TRE/RS.



Público, de grande afluência, nas dependências do Salão de Eventos São José do Hotel Plaza São Rafael.

ANEXOS

A N E X O I

CARTA DE PORTO ALEGRE

Documento divulgado e assinado por diversos conferencistas participantes do evento.

Os participantes do I Seminário Brasileiro sobre Direito Eleitoral entendem necessário ressaltar o relevante mérito e, sobretudo, a oportunidade da realização deste significativo evento, fazendo destacar, por dever de justiça, o louvável empenho para o êxito do empreendimento cultural, pelo seu idealizador e realizador, Desembargador GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA.

Consideram indispensável deixar consubstanciadas algumas indicações que possam nortear as mudanças no complexo sistemático eleitoral.

Nessa decolagem mudancista, deve-se-á partir da premissa que todo o conjunto de normas relacionadas ao processo eleitoral merecem receber tratamento uniforme e sistemático, abrangendo os conteúdos atualizados do Código Eleitoral, Lei Orgânica dos Partidos, Lei das Inelegibilidades e outros diplomas extravagantes.

Assinale-se que o tratamento normativo uniformizador tem por instrumento idôneo, no alcance generalizador pretendido, a lei complementar, assim o impõe o art. 12, combinado com o art. 14, § 9º da Constituição da República, generalizado por um processo polarizador.

Esse sistema de unificação pretendido credencia-se por destimular a proliferação de leis esparsas, dado que as inovações consideradas necessárias devem confluir para o sistema codificado, máxime sobre os pontos pertinentes.

Pondera-se que o presente momento configura-se à formação de uma comissão de iniciativa do colendo Tribunal Superior Eleitoral, incumbida de recolher elementos e corporificá-los em anteprojeto a ser posteriormente submetido à elevada deliberação congressional.

Merece assegurada a colaboração dos Tribunais Regionais e dos Órgãos do Ministério Público Regionais e Geral.

Antes do encerramento dos trabalhos pela comissão de deliberação do anteprojeto, seria assegurada a convocação pelo TSE, de reunião com os Presidentes dos Tribunais Regionais e os Procuradores Eleitorais.

Cabe-nos acentuar conclusivamente haver prevalecido o entendimento que a LEI COMPLEMENTAR disciplina a inelegibilidade recentemente editada é inaplicável pelo prazo de 1 (um) ano a partir de sua promulgação, em virtude da peremptória vedação do art. 16 da vigente Constituição Federal.

Persiste assim em vigor, com indiscutível eficácia, a Lei Com

plementar nº 5 que disciplina as inelegibilidades.

Quanto à lei ETELVINO LINS, dado não ter sido afetada em sua vigência pela sucessiva intercalação de leis de alcance transitório, readquiriu a plenitude de sua eficácia para os pleitos porvindouros, enquanto subsistir a sua vigência. Não deve ser descurada a regra constitucional do devido processo legal após exaurir-se o procedimento investigatório, sobre a influência do poder econômico e abuso do poder de autoridade, sempre demandando a instauração de ação pública para decretação da inelegibilidade superveniente ou qualquer outra sanção aplicável prevista em lei.

Lícito prever que a aplicação em largo espectro das formas participativas populares, no âmbito político com a eletividade, plebiscito, referendun e iniciativa popular, atravessando os espaços da União, Estados e Municípios, irradiando-se "comunidades", "aglomerados urbanos", "ciudades", "complexos regionais" - "microrregiões e regiões metropolitanas", influam decisivamente nos partidos políticos, para um despertar de sua democratização interna, instaurando autênticas e duradouras convivências com os seus filiados, formando persistente clima de diálogo e se convertendo em escolas da cidadania.

E mais podemos esperar dos Partidos que tanto lutaram pelos processos eletivos diretos que os saiba aplicar em suas disputas internas, através de todo o sufrágio de seus filiados e na escolha de seus candidatos, prevenindo-se assim, contra as corrosões oligárquicas e dominações herméticas, tudo se debelando pelas aragens participativas em crescente amplitude.

Ao encerramento, queremos ressaltar a primorosa organização dos trabalhos, a eficiência e clareza do corpo de funcionários que deram apoio a todas as atividades do seminário e no constante atendimento demonstrado aos participantes em geral, consignando a todos o reconhecimento que fica agora expressamente registrado.

A N E X O I I

"PRIMEIRO ENCONTRO NACIONAL DE PRESIDENTES DE TRIBUNAIS ELEITORAIS"

Os Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, reunidos sob a presidência do Ministro Sydney Sanches, na cidade de João Pessoa, Capital do Estado da Paraíba, nos dias 14, 15 e 16 de junho de 1990, no encerramento dos seus trabalhos, depois de discutidas e aprovadas as Resoluções a seguir transcritas, agradecem a presença do eminente Ministro Presidente do Colendo Tribunal Superior Eleitoral, em sua efetiva participação nos trabalhos, deixando consignado o ambiente de fraterna cordialidade reinante no conclave, bem como a inestimável contribuição do ilustre Desembargador Simeão Fernandes Cardoso Cananêa, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba e eficiente equipe administrativa, agradecendo mais a todos os companheiros que, com enorme dedicação aos trabalhos, tornaram possível o êxito desse Encontro.

Agradecem, igualmente, o indispensável apoio que o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Dr. Tarcísio de Miranda Burity, prestou aos Tribunais Regionais Eleitorais por ocasião desse "Encontro".

RESOLUÇÕES APROVADAS

1. Foi aprovada, por unanimidade, moção no sentido de regulamentar-se, com urgência, o artigo 121 da Constituição Federal, em trabalho apresentado pelo Desembargador Aloysio Alvares Cruz, ficando encarregada de redigir o Anteprojeto Comissão constituída pelos Presidentes dos Tribunais da Paraíba, Rio Grande do Sul e São Paulo.

2. Deliberaram enviar ao Presidente da República telex solicitando imediata remessa, para a aprovação em regime de urgência, do Projeto do Colendo Tribunal Superior Eleitoral de suplementação de verba para a realização das eleições, cujos numerários deverão estar à disposição dos Tribunais Regionais até 25 (vinte e cinco) de julho do corrente ano.

3. Deliberaram propor que os Tribunais possam requisitar até três servidores para cada dez mil eleitores.

4. Aprovou-se deliberação no sentido de que venha a ser atribuído aos servidores requisitados regularmente uma gratificação pelo exercício de função eleitoral.

5. Acolheram proposta no sentido de que poderão os Tribunais atribuir aos juízes e servidores eleitorais, eventualmente convocados no período de preparação, realização e apuração do pleito, gratificação por serviços extraordinários, nos termos de Resolução do Colendo Tribunal Superior Eleitoral.

6. Decidiram propor seja a gratificação eleitoral excluída do conceito fiscal de segunda fonte, por se tratar de idêntica função e ser economicamente inexpressiva.

7. Recomendaram o afastamento para prestação de serviço eleitoral, com exclusividade, dos Desembargadores eleitos para cumprir mandato de Presidente e Vice-Presidente dos Tribunais Regionais Eleitorais, propondo-se inclusive nos respectivos Estados da Federação a criação de dois cargos de Desembargador para que não se altere a composição quantitativa dos Tribunais de Justiça.

8. Aprovou-se também a instituição de verba de gratificação ao Vice-Presidente quando acumular as funções de Corregedor Regional.

9. Deliberaram pleitear junto ao Congresso Nacional a alteração da Lei 6.999 de 1982, relativamente à requisição de professores, em caráter excepcional, quando inexistir na Zona Eleitoral funcionário em condições de servir à Justiça Eleitoral.

10. Decidiram solicitar ao Governo Federal a requisição de servidores federais postos em disponibilidade, sem ônus para a Justiça Eleitoral.

11. Aprovou-se também o estudo visando possibilitar a autonomia da Justiça Eleitoral, proposta pelo Desembargador Benildes Ribeiro, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

12. Aprovou-se moção ao Presidente do C. Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de obtenção, como já ocorreu no passado, de franquias postais aos serviços eleitorais nos períodos pré e eleitoral propriamente dito.

13. Deliberaram, finalmente, encaminhar ao Colendo Tribunal Superior Eleitoral estas conclusões aprovadas no "I Encontro de Presidentes dos Tribunais Eleitorais"

João Pessoa, 16 de junho de 1990.

Des. SIMEÃO FERNANDES CARDOSO CANANÉA - PB

Desa. MIRACELE DE SOUZA L.BORGES -AC

Des. JOSÉ BAPTISTA VIDAL PESSOA - AM

Des. LUIZ PEDREIRA FERNANDES - BA

Des. JOSÉ MANOEL COELHO - DF

Desa. ÁGUEDA PASSOS RODRIGUES MARTINS - CE

Des. JOSÉ EDUARDO GRANDI RIBEIRO -ES

Des. BENEDITO PEREIRA DO NASCIMENTO - MT

Des. MILTON MALUELI - MS

Des. JOÃO BRAZ DA COSTA VAL FILHO - MG

Des. BENILDES RIBEIRO - PE

Des. ANTONIO RIBEIRO DE ALMEIDA - PI

Des. FRANCISCO LIMA - RN

Des. GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA - RS

Des. LOURIVAL MENDES DE SOUZA - RO

Des. NEGI CALIXTO - PR

Des. NAURO LUIZ GUIMARÃES COLAÇO - SC

Des. LUIZ RABELO LEITE - SE

Des. ALOYSIO ALVARES CRUZ - SP

ANEXO III

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL

Trabalho realizado pelos Doutores MARCO ANTÔNIO DUARTE PEREIRA, Diretor da Secretaria de Coordenação Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e JOÃO BATISTA ARRUDA GIORDANO, Professor, Advogado e ex-Juiz Eleitoral em Porto Alegre.

1. Nova Realidade Político-Partidária no País:

A Lei 6.767, de 20/12/79, encerrou, na prática, o ciclo do bipartidarismo no Brasil, extinguindo a ARENA e o MDB e facultando, ao contrário do que dispunha originalmente a Lei 5.682, de 1971, o "registro provisório" de partidos políticos.

Abria-se, assim, o leque da organização partidária, constituindo-se num período de três anos, até 1982, os Partidos PMDB, PDS, PTB, PP, PDT e PT.

Nesse processo gradual de redemocratização do país, sucedem-se a Emenda Constitucional nº 15/80, que restaura as eleições diretas para os Governos Estaduais, realizadas em 1982, e suprime a eleição indireta de senadores (biônicos) processando-se, também esta, pelo voto universal e direto, e, em 1985, a Emenda Constitucional nº 25, que estende o mesmo princípio para a eleição de Presidente da República, Prefeitos das Capitais, dos Municípios considerados Áreas de Segurança Nacional e as Estâncias Hidrominerais, facultando, também, o alistamento do analfabeto.

A mesma Emenda Constitucional nº 25 assegurou, também, a mais ampla liberdade de organização partidária, viabilizando inclusive os Partidos Comunistas, proscritos da vida institucional do país pela Lei 648, de 10.3.1949.

Consuma-se o processo legislativo de redemocratização com a Emenda Constitucional nº 26/85, que convoca a Assembleia Nacional Constituinte, compondo-se o Congresso Nacional de 559 Constituintes (487 Deputados Federais e 72 Senadores) no pleito de 15 de novembro de 1986.

O país retornava, assim, à plenitude democrática, à eleição pelo voto direto e universal de seus mandatários e legisladores.

Tendo-se a eleição de 1989 para Presidente da República, como a etapa conclusiva do processo de redemocratização do país, veremos que a transição operou-se num período de 10 anos.

Partíamos de dois (02) partidos para o quadro atual de mais de oitenta (80)! Partíamos de restrições ao voto universal e direto a vários pleitos (Presidência da República, Governadores, Prefeitos de Capitais e Áreas de Segurança Nacional - mandatos executivos - e até de Senadores - "biônicos"), para a restauração daquele princípio democrático. Partíamos de um eleitorado que excluía analfabetos e alguns setores

da área militar, hoje incluídos, devendo-se, aqui, ter em mente o que tal grupo humano representa no conjunto da sociedade brasileira.

Não é preciso enfatizar o fato de que os encargos da Justiça Eleitoral cresceram em progressão geométrica. No tocante à organização partidária, o número original foi multiplicado 40 vezes - na relação de 2 para mais de 80 partidos políticos, constituídos ou praticando os atos tendentes a tanto.

Essa nova realidade conduziu ao processo de informatização que, hoje, é uma realidade no dia a dia da Justiça Eleitoral, tornando-se desejável e imperiosa sua crescente expansão agilizadora e racionalizadora das atividades.

No entanto permanece, praticamente intocada, a arcaica e precária

2. Estrutura da Justiça Eleitoral:

Aqui emerge, de pronto, a questão da JURISDIÇÃO ELEITORAL, antepondo-se, na questão de seu exercício, duas correntes: uma advogando a necessidade de Juízes Eleitorais especializados que exercitem apenas as tarefas eleitorais; outra apontando as inconveniências que tal permanência acarretaria aos magistrados, expostos continuamente ao desgaste de um processo de paixões coletivas e, via de consequência, desgasta da própria Justiça Eleitoral, na preservação do indispensável caráter de neutralidade que deve presidir seus atos.

Por todos os títulos, a especialização seria desejável, já que o Direito - como qualquer ramo do conhecimento humano hoje, o exige. De outra parte, o argumento da corrente oposta dispõe de considerável peso lógico.

De modo que, deixando de lado a discussão do "ideal", caberia analisar o "real" e aqui constatamos que o Direito Eleitoral ainda é, hoje, matéria de trato extremamente superficial nos currículos universitários e é precisamente aí que entendemos se deva iniciar todo o processo de reestruturação da Justiça Eleitoral.

Quando a lei confere ao Juiz de Direito a jurisdição eleitoral, parece presumir que o magistrado disponha do devido preparo técnico para o exercício da função, o que na realidade não ocorre.

Os bacharéis em Ciências Jurídicas deixam os bancos acadêmicos sem, do Direito Eleitoral, terem mais do que vagas notícias. Ingressam em cursos preparatórios à magistratura e prestam concurso sem acrescentarem conhecimentos consideráveis neste ramo do Direito e, aprovados, são designados freqüentemente para remotas comarcas, onde haverão de se deparar com a turbulência do processo eleitoral, muito particularmente, no que respeita a eleições municipais, cujas paixões envolvidas, não carece frisar.

Este magistrado estará submetido a violentas e apaixonadas pressões políticas coletivas, que lhe exigirão decisão e firmeza, totalmente desamparado e desarmado de conhecimentos específicos.

Assim, entendemos que o primeiro e decisivo passo no senti-

do de proceder à indispensável reestruturação da Justiça Eleitoral seria a inclusão da disciplina - Do Direito e do Processo Eleitoral - nos currículos universitários e dos cursos preparatórios à magistratura e ao ministério público.

De outra parte, releva notar que enquanto a Lei nº 4.410/64 institui prioridade para os feitos eleitorais, a Lei nº 4.737/65, em seu art. 33, confere à Escrivania Eleitoral o status de "anexo" de uma serventia de Justiça, o que é filosoficamente contraditório.

Embora a alegação de sazonalidade dos pleitos pudesse apoiar essa contradição, a realidade atual retirou-lhe substrato.

Os pleitos se sucedem quase ininterruptamente e, embora ao leigo possa parecer que o processo envolve apenas votação e apuração, os iniciados sabem sobejamente que esses atos são apenas a conclusão de pe nosos trabalhos preparatórios que envolvem um ano inteiro e sucedem ao pleito e à diplomação, embora aí cesse, estrito senso, a competência da Justiça Eleitoral.

Tampouco se trata agora de 2 partidos políticos, mas de 80 partidos - neste momento, no Rio Grande do Sul, 20 partidos designando comissões provisórias, realizando convenções, elegendo diretórios, registrando-os na Justiça Eleitoral, que se constitui hoje em verdadeiro arquivo de órgãos partidários.

Acresça-se a isso o conjunto de atividades cartorário-administrativas e a conclusão que se nos afigura óbvia é que a Justiça Eleitoral hoje desempenha um vasto conjunto de atividades, cuja relevância sociológica e institucional lhe deve, necessariamente, conferir não mais a condição de "anexo" de uma serventia de Justiça, mas se ver dota da de uma estrutura organizacional à altura das tarefas que lhe são con feridas e sobre as quais repousa, indubitavelmente, a expressão máxima da democracia e da soberania popular.

Nesse sentido, como segunda condição inafastável, emerge a necessidade de criação de Escrivanias Eleitorais, exercidas por bachareis em Direito, concursados e com dedicação exclusiva ao Cartório E-leitoral, e este, autônomo em relação à justiça comum.

Hoje, como se sabe, o "anexo" é formalmente chefiado por um titular de Serventia de Justiça. Ora, é sobejamente conhecida a sobrecarga do Poder Judiciário comum, no tocante às tarefas que desempenha, e tal fato redundando em que, em grande parte das zonas eleitorais, a Escrivania Eleitoral é exercida, de fato, por terceiros abnegados que, graciosamente, prestam este serviço da mais alta relevância social, com desgaste e sacrifício pessoal, digno de todo reconhecimento da Justiça Eleitoral, mas com grande freqüência, sem o devido preparo, para a função.

Ao novel magistrado que assume a jurisdição eleitoral, mesmo com preparo acadêmico, a tarefa eleitoral envolve pesados encargos. Além dos conhecimentos técnicos específicos que podem e devem constituir o instrumental funcional, a experiência no trato do processo eleitoral, de suas pressões e paixões, por parte de um titular de Escrivania Eleitoral, afeto, atualizado com a legislação e jurisprudência eleitorais, dedicado exclusivamente às práticas cartorárias eleitorais,

aportaria à Justiça Eleitoral notável avanço no sentido da eficiência que mais e mais lhe será exigida.

Um terceiro ponto, de fundamental importância, é o que se refere aos

3. Quadros da Justiça Eleitoral:

Aqui, ainda uma vez, emerge o conceito da sazonalidade dos serviços eleitorais, conceito este falacioso antes e ainda mais hoje, com o advento dos dois fatores fundamentais à análise de toda equação eleitoral, quais sejam: a redemocratização plena, com a realização de pleitos sucessivos, e a abertura do leque partidário.

Tal conceito de sazonalidade conduziu não apenas a situações de absoluta subalternidade da Justiça Eleitoral, como também a de constituir-se em mero anexo da Justiça Comum.

Entendeu-se a Justiça Eleitoral como uma entidade que hibernaria entre uma eleição e outra, como se a atividade agrícola se resumisse à colheita, quando esta é fruto de árduo trabalho antecedente.

Sem magistrados próprios, sem escrivães próprios e ambos sobrecarregados com a jurisdição comum, e quadros de pessoal absolutamente insuficientes, assim opera a Justiça que deve tutelar o meio de expressão mais legítimo da soberania popular. Tão insuficientes são esses quadros, que nem mesmo no período antecedente à redemocratização, quando a Justiça Eleitoral enfrentava calendários bastante espaçados e existiam apenas dois partidos políticos, nem mesmo então podia sustentar-se nas próprias pernas e precisava recorrer à nefanda prática das requisições reguladas pela Lei nº 6.999/82, cuja leitura mais superficial induz à eloquente reafirmação do conceito de sazonalidade.

Creio que se pode dizer que nenhuma instituição no país mereceu tão dedicados esforços do legislador, no sentido de tornar inviável sua atuação, reunindo-se uma grande massa de bem intencionados amadores, por períodos descontinuados, para a realização de sua tarefa especializada, da mais alta relevância e envolvendo tantas paixões.

Não cabe aqui discutir as causas do processo, mas, s.m.j., manifestar a necessidade de especialização e profissionalização da Justiça Eleitoral.

Uma instituição é um reflexo dos homens e mulheres que a dirigem e a integram; é nesses, em seus quadros, em seu material humano, que repousa realmente a grandeza de uma instituição, como de uma nação.

De todas as urgentes necessidades da Justiça Eleitoral, poucas adquirem a importância dessa postura filosófica que a nosso sentir deve ser adotada intransigentemente.

Dotar a Justiça Eleitoral de quadros próprios que lhe permitam realizar sua missão com eficiência, profissionalismo e independência, resguardando-a, resguardando seus magistrados e dirigentes das constrangedoras peregrinações aos governos estaduais e municipais, na condi

ção de mendicantes, de pedintes, quando a própria natureza da tarefa que nos é imposta exige independência absoluta.

Por óbvio, a contribuição dos poderes executivos nunca deverá ser de todo suprimida, do mesmo modo que a contribuição cívica da população na composição das mesas receptoras e no escrutínio não é apenas - ainda - indispensável como, até mesmo desejável.

Porém, entre aportes ocasionais de colaboração dos poderes executivos e a situação atual medeia um oceano.

Para exemplificar, basta citar situação ocorrida no município de Alvorada no início do ano de 1989, quando o Prefeito Municipal local, no último dia do prazo para justificação de eleitores faltosos, determinou imediato retorno dos funcionários cedidos pela Prefeitura ao Cartório Eleitoral daquela grande comunidade.

O Cartório Eleitoral de Alvorada, literalmente, fechou. Com o afastamento do Escrivão Eleitoral, não havia nem este nem funcionários no Cartório, na véspera do encerramento do prazo de justificação, tornando-se necessário o deslocamento de pessoal da capital para reabrir o cartório, ministrar os conhecimentos básicos ao novo Escrivão Eleitoral "ad hoc" que, por sua vez, os transferiria aos novos funcionários cedidos pela Prefeitura, quando e se o Poder Público Municipal os cedesse.

O exemplo dispensa comentários.

Não se argumente que a Lei 6.999/82 confere ao Juiz Eleitoral e aos TREs o poder de requisição e que assim o problema estaria solucionado. Basta que se considere que os prazos de requisição são de tal modo curtos que todo investimento efetuado no treinamento de um funcionário se perde com o seu retorno à repartição de origem. Em outras palavras, quando o funcionário adquire os conhecimentos e experiência necessários ao desempenho da tarefa, deve deixar a Justiça Eleitoral.

Daí emergem imensas distorções e, até mesmo, flagrantes ilegalidades, com a permanência nas Secretarias dos TREs, de funcionários requisitados por tempo superior ao previsto na lei.

Mais uma vez deparamo-nos com o fenômeno de uma legislação concebida não para estruturar uma entidade, mas para alcançar, até nos menores detalhes, o fim oposto.

Felizmente, a Justiça Eleitoral, seus magistrados, dirigentes, funcionários e, sem dúvida, os funcionários requisitados, cuja dedicação, em sua imensa maioria, é merecedora de todo reconhecimento comportaram-se como o besouro que, segundo as leis da aerodinâmica, não poderia voar e, no entanto, obviamente, voa.

Tal deve se constituir em motivo de justo orgulho de todos nós, mas não de pretexto e fundamento para que nos omitamos no dever de alcançar a autonomia, a independência e a eficiência profissional que a sociedade brasileira exigirá de modo crescente da Justiça Eleitoral.

Urge, pois, se proceda um estudo sério e profundo, por pessoas abalizadas, para que se definam quadros de pessoal que permitam à Justiça Eleitoral atuar com independência e eficiência, recorrendo - apenas episodicamente - a eventuais requisições, transformando-as em a-

poio e não como hoje, indubitavelmente, como as vigas mestras da instituição, bastando para comprová-lo o simples exercício mental de imaginar as Secretarias dos TREs e as Zonas Eleitorais desprovidas do pessoal requisitado, tendo que atuar, mesmo nas tarefas mais mezinhas e rotineiras, apenas com seus quadros próprios.

Em síntese, diríamos que, no mínimo, três providências se impõem no sentido de elevar a Justiça Eleitoral à altura de suas tarefas, com os indispensáveis requisitos de dignidade, independência e eficiência:

- 1) Inclusão da disciplina do Direito e do Processo Eleitoral nos currículos universitários, nos cursos preparatórios à magistratura e nos respectivos concursos públicos;
- 2) Criação de Escrivanias Eleitorais, com titulares concursados e com dedicação profissional ao Direito, ao Processo e às Práticas Eleitorais - sucintamente, um profissional;
- 3) Ampliação maciça dos quadros de funcionários da Justiça Eleitoral, em número a ser definido cientificamente, que permita a plena operacionalidade da instituição, relegando-se as requisições a curtos períodos e excepcionais situações.

4. Registro de Diretórios:

A legislação vigente sobre a matéria - Resolução nº 10.785 do c. TSE, data de 15.02.1980 e veio imediatamente, menos de dois meses após, regulamentar a Lei nº 6.767, de 20.12.1979, que extinguiu de fato o bipartidarismo no Brasil, possibilitando a criação de novos partidos políticos.

A citada Resolução, entre outras disposições, ao tratar da competência para o registro dos diretórios, estabeleceu que ao TSE compete registrar os diretórios e comissões executivas nacionais, e aos TREs, os diretórios regionais e municipais.

Não há, s.m.j., justificativa plausível para a supressão de uma instância - o Juiz Eleitoral -, na apreciação dos registros dos diretórios e comissões executivas municipais, conferindo-se como hoje, equivocadamente, a tarefa aos TREs, quanto mais não seja para a observância do princípio da simetria.

Considere-se que a Resolução nº 10.785/80 foi editada imediatamente após a extinção do bipartidarismo e, s.m.j., persistiu em soluções mais adequadas à situação anteriormente vigente que às novas possibilidades abertas pela Lei, de ampla organização partidária.

Com a criação de seis partidos, até 1982 - dois anos após o advento da Resolução - já se tornava evidente que a assimétrica distribuição de competência resultava em indevida sobrecarga das Secretarias dos TREs no preparo e julgamento dos processos de registro de diretórios municipais, neles concentrados. Quando todos os indicadores lógi-

cos apontavam para a descentralização, como solução para o aumento do volume de tarefas, a legislação eleitoral andou em direção oposta, mantendo, em condições ainda menos justificáveis dado o aumento do número de partidos, a concentração.

O número de partidos políticos no Brasil, hoje, com registro definitivo, provisório ou em fase de organização - supera a cifra de 80; multiplique-se esse número pelo de municípios de cada Estado, e teremos resultados tremendamente preocupantes.

No Rio Grande do Sul - com 333 municípios instalados -, 26.640 processos de registros de diretórios municipais são possíveis. Nada de excepcional em termos de Justiça Comum, mas a comparação impropriedade completamente, caso se pretenda fazê-la.

A prestação jurisdicional eleitoral é, necessariamente, dinâmica. Nela não se concebem processos que tramitem por meses e anos. Suas soluções e suas decisões devem ser prontas e rápidas. Seus prazos exíguos e peremptórios, de modo que uma análise comparativa, meramente numérica, é absolutamente falaciosa.

Hoje, mais de 70% das pautas dos TREs, do tempo e recursos humanos de suas Secretarias, são ocupados por processos de registros de diretórios municipais.

Observe-se, aqui, ademais, que o ato jurisdicional, "in casu", possui um conteúdo marcadamente administrativo, homologatório, de vez que, na quase totalidade dos processos, não há contraditórios, não há lide; assim, não há, rigorosamente uma relação processual, o que não ocorre nos casos de impugnações aos registros, quando tal relação se instaura e justificaria a atuação jurisdicional.

Trata-se de atividade fiscalizadora da Justiça Eleitoral que, s.m.j., da análise comparada do art. 152, IV, da Emenda Constitucional nº 1, com o art. 17, § 2º da Constituição Federal de 05.10.88, parece não mais se justificar, de vez que a aquisição da personalidade jurídica dos partidos políticos não mais se opera com o registro de seus estatutos perante o TSE, mas na "forma da lei civil".

A amplitude de atuação da Justiça Eleitoral na vida íntima partidária parece ter sido consideravelmente limitada pelo novo texto constitucional, e, nesse sentido, mais um argumento se opõe - embora não tenhamos uma Lei Orgânica dos Partidos Políticos adequada à nova filosofia da atual Constituição - à sua atuação fiscalizadora.

Admitida, no entanto, a manutenção dos registros de diretórios pela Justiça Eleitoral, como desejáveis e compatíveis com o texto constitucional, subsiste a questão da assimetria e da supressão injustificada de uma instância, quanto à competência para os citados registros a nível municipal.

Seria, s.m.j., de se conferir ao TSE a competência - de que já dispõe - para os registros dos diretórios nacionais, aos TREs, dos diretórios regionais e, aos Juízes Eleitorais, o registro dos diretórios municipais.

Com essa providência estaria preservada a instância e desconcentrada - praticamente pulverizada, de modo facilmente assimilável-

uma tarefa que, concentrada nos TREs, exigiria grande e crescente aporte de pessoal na área judiciária, para a tramitação - e informação - nos processos e, certamente, obstrução da pauta de julgamento de processos onde efetivamente a existência de contraditório exige a prestação jurisdicional, processos esses que igualmente tenderão a crescer de modo progressivo.

Ademais, a proximidade do juízo em relação ao fato jurisdicionado trará notável economia processual, simplificação e agilização do julgamento, até pela possibilidade de atendimento imediato de eventuais diligências saneadoras determinadas pelo Juízo de primeira instância.

De outra parte, afigura-se-nos injustificável tal ingerência; ainda que mal comparando, seria, guardadas as proporções, o mesmo que, cada contrato de trabalho ou contrato entre pessoas físicas devesse ser homologado pela Justiça do Trabalho ou pela Justiça Comum, quando o racional, o lógico, o possível e o desejável é que a atuação do Poder Judiciário se exerça no contraditório, no conflito de interesses.

E, mais, ao que preceitua a Constituição Federal (art. 17, § 19), os partidos políticos encaminham-se para uma crescente autonomia e liberdade de organização, segundo não mais uma lei-espartilho como a vigente lei eleitoral, mas seus próprios estatutos. Ora, hoje temos 83 partidos políticos; teoricamente, teremos 83 estatutos diferentes, que deverão ser compulsados para o "julgamento" de enormes massas de processos, segundo a mecânica hoje ainda vigente. As dificuldades no trabalho de preparação de planilhas de controle e de informações nos autos exigiriam, para a brevidade necessária do julgamento, formidáveis recursos humanos, quando o razoável seria que a Justiça Eleitoral fosse invocada para decidir questões controversas - impugnações - essas sim, carecedoras da prestação jurisdicional.

Assim, por todos os títulos, parece-nos de todo aconselhável que os órgãos partidários passem a ser meramente COMUNICADOS à Justiça Eleitoral, que só interferiria na vida partidária quando invocada sua atuação para decidir conflitos decorrentes da constituição desses órgãos.

No entanto, julgada conveniente a manutenção da filosofia fiscalizadora, voluntária, da Justiça Eleitoral, tal decisão deverá, s. m. j., fazer-se acompanhar da restauração da primeira instância, do Juízo Eleitoral, como competente para julgamento dos pedidos de registro de diretórios municipais, constituindo-se os TREs em instância recursal; e originária, no caso dos registros dos diretórios regionais.

5. Competência da Justiça Eleitoral:

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 trata "Dos Tribunais e Juízes Eleitorais" em seu artigo 118, mantendo inalterados seus órgãos, e o artigo 121 remete à Lei Complementar a definição de suas competências.

O art. 14, § 10, no entanto, atribuiu à Justiça Eleitoral - genericamente - a competência para julgar a nova "AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO

DE MANDATO", que prevê hipóteses já contempladas pelo Recurso Contra a Expedição de Diploma no art. 262, em seu inciso IV, que remete aos artigos 222 e 237 do mesmo diploma legal, com sutis variações.

De qualquer modo, ainda que não esclarecido o órgão competente, eis aí uma clara atribuição conferida à Justiça Eleitoral.

Pode-se pinçar, ainda, na Constituição Federal, como competências atribuíveis à Justiça Eleitoral - obviamente, em matéria eleitoral -:

- habeas-corpus, mandados de segurança, mandado de injunção e habeas-data (art. 5º, incisos LXVIII a LXXII);
- plebiscitos e referendos, inclusive na criação de novos municípios (art. 14, I e II e art. 49, XV);
- eleição dos Juizes de Paz (art. 98, II);
- registro de estatutos partidários (art. 17, § 2º);
- apreciar a prestação de contas dos partidos políticos (art. 17, III).

A Emenda Constitucional nº 1 remetia à lei (ordinária) o estabelecimento da competência dos Juizes e Tribunais Eleitorais. A lei, no caso, é a 4.737/65 - o Código Eleitoral -, que estabelece a competência do TSE (arts. 22 e 23), dos TREs (arts. 29 e 30), dos Juizes Eleitorais (art. 35) e das Juntas Eleitorais (arts. 40 e 41).

Quanto à competência do TSE, não nos parece venham, ou devam ocorrer supressões profundas, exceto no tocante à expressão "registro de diretórios nacionais", pelas razões já expostas - art. 22, I, a - e, no tocante aos TREs, seu equivalente no art. 29, I, a. Do mesmo modo no que se refere à competência dos Juizes e Juntas Eleitorais.

De retorno à Emenda Constitucional nº 1, vemos ali arrolar as "Atribuições da Justiça Eleitoral" (art. 137, I a VIII), das quais decorre, na verdade, constituindo-se em balizadora, a competência definida no Código Eleitoral. E também aqui não nos parecem profundas as alterações decorrentes da Constituição Federal vigente.

Apenas a título de sugestão, entendemos devam ser incluídas no rol de competências da Justiça Eleitoral todas as ações subsequentes à diplomação, que digam respeito ao preenchimento de vagas providas por morte, renúncia, assunção de funções executivas de candidatos eleitos, matéria, hoje, afeta à Justiça Comum.

6. Unificação e Consolidação da Legislação Eleitoral. Processo Eleitoral - Criação das Normas Processuais Atinentes às Ações e Recursos.

Outro aspecto estrutural do tema reside na notável dispersão e até contraditoriedade da legislação eleitoral pelos mais diversos diplomas legais, a inexistência de um código de normas adjetivas que orientem com segurança o processo eleitoral, bem como o casuismo de que padece.

O art. 16 da Constituição Federal estabelece que:

"A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação."

De todos os dispositivos constitucionais atinentes à matéria, s.m.j., nenhum se investia de tanto conteúdo simultaneamente ético e prático.

Ético porque expulsava da vida do país os velhos ardis casuísticos, os conchavos de última hora, as "leis de retrato", as "raposões".

Conferia à legislação eleitoral, no que tange às regras de uma eleição, suficiente elasticidade para que a evolução do processo político-social pudesse materializar-se nos pleitos, e a rigidez necessária para que o poder de legislar não se tornasse instrumento de opressão deliberado e momentâneo, da maioria numérica do Congresso Nacional, sobre as minorias.

A antecedência de um ano conferiria a legislação o necessário "esfriamento" de interesses políticos, para que as alterações se processassem no âmbito da necessidade sócio-política.

Cumprе acreditar que tal dispositivo venha a ser um corolário da ética política do país, sem a qual falece a democracia, falecem as instituições, falece a autoridade, falece o respeito que um povo deve nutrir por aqueles aos quais confere os mandatos.

Por outro lado, a dispersão da legislação eleitoral veio, a par do casuismo, criar uma ciência hermética, totalmente estranha não só à população, mas, até mesmo, aos mais intimamente envolvidos no processo.

Cumprе consolidar a legislação eleitoral, atualizá-la, racionalizá-la, e estabelecer normas processuais eleitorais, com um Código de Processo Eleitoral - coexistente ou não com as normas substantivas - com rito próprio, prazos e procedimentos claramente definidos, para cada espécie de "ação" instaurada.

Teríamos, assim, Leis Complementares definindo inelegibilidade e prazos de desincompatibilização, bem como a competência da Justiça Eleitoral. Além disso, um Código Eleitoral com as normas substantivas e adjetivas, ou um Código de Processo Eleitoral.

Nesses três (ou quatro) instrumentos, teríamos a legislação eleitoral consolidada.

Quanto a uma Lei Orgânica dos Partidos Políticos, entendemos que, s.m.j., o parágrafo primeiro do art. 17, sabiamente, conferiu a mais ampla autonomia aos partidos políticos, que passarão a nortear-se pelos próprios estatutos. Assim sendo, no tocante à organização e funcionamento dos partidos políticos, todas as questões suscitadas perante a Justiça Eleitoral serão apreciadas à luz desses estatutos, tanto na instância "político-administrativa" do partido, como na jurisdição nacional, perante os órgãos da Justiça Eleitoral, dispensando-se a elaboração de Lei Orgânica como a hoje existente, tutelar dos partidos.

Em conclusão, cumprе destacar o notável crescimento das ati

vidades eleitorais, decorrentes da sucessão quase ininterrupta de pleitos, bem como do número avultado de partidos, crescimento este que atinge, diretamente, os serviços judiciários dos TREs.

Tais serviços crescerão sempre em progressão geométrica, não apenas pelos órgãos acima expostos, mas, também, pelos novos institutos criados pela Constituição Federal, como referendos e plebiscitos, bem como eleição de Juizes de Paz.

Dá a necessidade premente da reestruturação profunda da Justiça Eleitoral, elevando-a a altura de seu encargo sócio-político, dotando-se-a de quadros suficientes ao desempenho autônomo de suas atividades, criando-se Escrivanias Eleitorais verdadeiras, com titulares concursados e com dedicação exclusiva - não meros "anexos" - e racionalizando-se suas atividades. E a racionalização é sinônimo quase perfeito de descentralização de tarefas.

A N E X O IV

SUGESTÕES PARA ALTERAÇÃO DO CÓDIGO ELEITORAL

Contribuição do Ministério Público do Rio Grande do Sul, organizada pelo Gabinete de Assessoramento Eleitoral - GAE, da Procuradoria-Geral de Justiça. Trabalho coordenado pelo Procurador de Justiça Dr. JOEL JOSÉ CÂNDIDO - com a colaboração dos Promotores de Justiça, Dr. MARCIANO RENAN LISBOA DA SILVA e Dra. VELOCY OLIVEIRA MELO.

Exposição de Motivos

Motivados pela notícia da realização, nesta capital, do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, nos dias 23, 24 e 25 de maio de 1990, elogiosa promoção desse egrégio Tribunal Regional Eleitoral, os membros do Ministério Público do Rio Grande do Sul formularam algumas sugestões para futura elaboração do novo Código Eleitoral, trabalho esse que ora passam às mãos de Vossa Excelência.

As sugestões foram organizadas, em dois meses, por uma Comissão composta pelo Promotor de Justiça MARCIANO RENAN LISBOA DA SILVA, pela Promotora de Justiça VELOCY DE OLIVEIRA MELO e pelo Procurador de Justiça JOEL JOSÉ CÂNDIDO. Essa Comissão funcionou no Gabinete de Assessoramento Eleitoral - GAE, da Procuradoria-Geral de Justiça, dirigida pelo citado Promotor de Justiça, órgão incumbido de todos os assuntos de Direito Eleitoral e Partidário do Ministério Público gaúcho. Os trabalhos contaram com o irrestrito apoio de Excelentíssimo Senhor Dr. PAULO OLÍMPIO GOMES DE SOUZA, digníssimo Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul.

Aprovada a idéia, que consistia em alinhar algumas mudanças a serem sugeridas no atual texto - e não realizar um completo anteprojeto de novo Código - a Comissão ouviu a classe do Ministério Público, colheu do idéias e teses para a elaboração do trabalho a que se propunha. Em seguida, já na fase operacional, dividiu o projeto em três capítulos:

"A" - matéria referente ao Ministério Público, que contou com nove sugestões;

"B" - parte relativa ao Processo Penal Eleitoral, com oito sugestões; e, finalmente,

"C" - pertinente a diversos outros assuntos do Código Eleitoral, com dezessete sugestões.

Todas elas vão a seguir justificadas.

A grande novidade entre o texto ora em vigor e o que se sugere é, sem dúvidas, a criação, na lei, de capítulo próprio para o Ministério Público Eleitoral, marcante deficiência do atual Código. Se, nos já longínquos anos sessenta, quando a Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965, foi editada, circunstâncias próprias daquele momento histórico não justificavam um papel mais específico do Ministério Público, no processo eleitoral, em "latu senso", o que nem naquela época era verdade, isso, hoje, vigente o atual art. 127 da Constituição Federal, não se pode de modo algum prescindir.

Esse capítulo mantém, em linhas gerais, o atual sistema de organização do Ministério Público Eleitoral, editado pela Lei nº 1341, de 30 de janeiro de 1951 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), ora ainda em vigor. Todavia, as sugestões completam, atualizam e dinamizam os órgãos do Ministério Público Eleitoral e suas atribuições perante a Justiça Eleitoral. Respeitou-se, à toda evidência, por convicção, o princípio da "Federalização do Ministério Público Eleitoral", sequer insinuando eventual ou futura substituição dele pelo princípio da "Estadualização do Ministério Público Eleitoral". Assim, o Ministério Público dos estados continua a atuar no Direito Eleitoral por "delegação de funções" do Ministério Público Federal e, fundamentalmente, perante os Juizes e Juntas Eleitorais, primeiro grau dessa jurisdição especializada. Durante os trabalhos da Comissão, viagem de um de seus membros a Brasília constatou ser essa a orientação esposada, entre outros, pelo eminente Dr. Rui Ribeiro Franca, Vice-Procurador-Geral Eleitoral. Ademais, o anteprojeto da nova Lei Orgânica do Ministério Público da União, ora em trâmite no Congresso Nacional, está exarado no mesmo diapasão (art. 74 do Projeto de Lei Complementar nº 69, de 1989, Mensagem nº 002/89, da Câmara dos Deputados).

Ainda, neste capítulo, se manteve o elenco de atribuições - de enumeração exemplificativa - do atual art. 24 do Código Eleitoral, do Procurador-Geral Eleitoral, que de "per si" são suficientes para uma completa atuação da Instituição em todo o processo eleitoral, em qualquer de suas fases. Por simetria, estendeu-se esse elenco ao Procurador Regional e aos Promotores de Justiça Eleitoral. Estes últimos, cuja atividade se desenvolvia perante o primeiro grau, onde ocorrem muitos atos eleitorais inexistentes nos demais graus de jurisdição, receberam outro artigo com sete incisos, enumerando atividade própria mínima para a defesa da ordem jurídica eleitoral, abrangendo as quatro grandes fases de seu processo, a saber: preparatória, de votação, de escrutínio e de diplomação. Mesmo assim, a atuação do Ministério Público Eleitoral permanece com a mesma natureza jurídica de hoje, ora oficiando como parte e, quando não o for, funcionando como "custos legis", obrigatoriamente, sob pena de nulidade.

Outrossim, do Código de Processo Civil (art. 84), detranqui a aplicação subsidiária no processo eleitoral, a Comissão extraiu regra genérica que obriga a dar ciência ao Ministério Público Eleitoral de todos os atos do processo eleitoral, a fim de que a Instituição tome as providências que entender cabíveis e com o escopo de viabilizar sua atuação imprescindível. Essa norma completa os elencos de atribuições da Instituição, que nunca são "numerus clausulus", e afasta a possibilidade de se subtrair ao órgão fiscalizador da lei, de atuação suprapartidária, qualquer ato do processo eleitoral, com entrar sua realização.

Que interesse processual, a não ser inconfessável, se poderá querer deixar a descoberto da atuação do fiscal da lei, em ramo de Direito eminentemente público?

No que se refere ao Processo Penal Eleitoral, capítulo "B" do presente trabalho, a Comissão resolveu mantê-lo, reformulando, apenas, alguns aspectos de sua dinâmica que dificultam ou prejudicam a atuação das partes e o comando processual exercido pelo Juiz Eleitoral.

Hoje, Senhor Presidente; como é sabido, mais de uma dúzia

de procedimentos existem no Código de Processo Penal e em leis processuais penais extravagantes, embora nenhum deles seja apontado como modelar. Mais criticado que elogios se pode encontrar, sobre este assunto, na doutrina e na jurisprudência. Assim, data venia de eventual entendimento em contrário, entendeu a Comissão de defender, sem timidez, o atual Processo Penal Eleitoral. Cêlere, como convém a todo o assunto eleitoral, garante ele ampla atuação à acusação; assegura, por outro lado, plena defesa ao acusado, tendo as partes, afora o período de instrução, duas possibilidades concretas de se manifestar nos autos, por escrito. O Juiz Eleitoral aparece no procedimento como condutor, "sobre partes", da marcha processual, como é o correto, sem interferir no amplo debate do mérito da causa. Toda sorte de provas - embora devendo ser produzida com mais rapidez - pode ser requerida pelas partes, ou de ofício determinada sua produção. Nele, é impossível, dentro do campo da seriedade, manobras processuais protelatórias e impeditivas da efetiva aplicação da lei penal; nele, ainda, o contraditório sai ileso.

Aliás, passado já um quarto de século da existência do Processo Penal Eleitoral, não se ouviu crítica fulminante a esse conjunto de regras processuais, sendo essa uma razão a mais para se manter esse rito. Aperfeiçoado, porém.

Corrigiu-se o destino da "notitia criminis", canalizando-a ao Ministério Público Eleitoral, pondo fim à atual complexidade advinda da interpretação do art. 356 do Código Eleitoral - (B.E. 's nº 250/558, 289/374, 438/47, 439/101 e 440/216 - T.S.E.). Deu-se redação mais clara e compatível com o princípio da "Exclusividade do Exercício da Ação Penal Pública", pelo Ministério Público (Constituição Federal, art. 129, I), prevendo-se os incidentes do pedido de arquivamento; de diligências; ausência de denúncia no prazo legal; remessa de peças ao Procurador Regional; responsabilidade penal e administrativa do agente omissor e de denúncia formulada por terceiros ou pelo próprio Procurador Regional. Suprimiu-se, no atual art. 358, II, a expressão "pela prescrição ou outra causa", absolutamente desnecessária. Mais técnico ficou o art. 359, onde à evidência, o infrator jamais juntaria documentos que não fossem para ilidir a acusação, e tampouco arrolaria testemunhas de cujo rol não dispusesse. No art. 360, extirpou-se falha que implica, hoje, lesão ao princípio da "Igualdade Processual das Partes", no contraditório, já que não prevê a lei possibilidade de diligências à defesa (Constituição Federal, art. 5º, LV).

Em prosseguimento, reduziu-se pela metade o prazo para recurso, ficando em cinco dias, com evidente vantagem processual. Ditou esta sugestão a celeridade processual, sem prejuízo às partes. Estas, por ocasião da sentença, já devem conhecer o "merito causae", a saciedade, não carecendo de mais tempo para análise da prestação jurisdicional "a quo". Em 5 dias, hoje, também, é interposta a Apelação Criminal (Código de Processo Penal, art. 593, I), sem maiores censuras doutrinárias. Solucionou-se, neste passo, a atual controvérsia sobre o prazo e a faculdade de o apelante apresentar ou não razões: poderá fazê-lo, nos mesmos 5 dias do recurso, mas, mesmo sem elas, subirá a inconformidade, levando consigo e reabrindo a discussão sobre toda a matéria de direito e de fato. As contra-razões, ausentes hoje do Código Eleitoral, o que não é possível, devem vir também em 5 dias, por coerência processual. Criou-se, expressamente, oportunidade para elas.

Os demais artigos do Capítulo III, do Título IV, da Parte Quinta, do vigente Código Eleitoral, permanecem inalterados, não havendo razão alguma para ser diferente. A aplicação subsidiária do Código de Processo Penal (Código Eleitoral, art. 364) resolverá todas as situações aqui não previstas, como já vem sendo feito, sem maiores problemas ou percalços.

Finalmente, Senhor Presidente, o Ministério Público do Rio Grande do Sul, por seu Gabinete de Assessoramento Eleitoral, apresenta sucinta justificativa ao capítulo "C", elaborado pela Comissão em tela, e que finaliza estas sugestões.

No atual art. 36, estabeleceu-se a idade mínima de 21 anos para os membros da Junta Eleitoral, maioridade civil no Brasil, requisito até então inexplicavelmente fora do texto legal. Proibiu-se aos membros do Ministério Público integrar essa Junta, o que não interessa funcionalmente à Instituição, nem a Justiça Eleitoral, já que detém o órgão do Ministério Público função constitucional própria, alheia ao Poder Judiciário, ante o qual somente atua, e ao qual não pode pertencer. Essa medida tornou mais clara a abrangência do atual art. 36, § 3º, IV, do Código Eleitoral. Adiante, no mínimo por uma razão de ordem ética, sugere-se alteração na lei para impedir os filiados a Partido Político de integrarem a Junta, fato que hoje, até pelo bom senso, não poderia ocorrer, apesar do silêncio da lei. A lei, como diz velha máxima, não pode e não deve dizer tudo e, em si, nada vale. O que vale é a máxima comportamental que o intérprete deve extrair dela. Também, neste sentido, se alterou os atuais arts. 62, 120, § 1º, IV e, a este, se acrescentou inciso V. Incluiu-se o Ministério Público como parte legítima para a reclamação eleitoral do art. 135, § 7º, o que se impunha dado seu mister fiscalizador, tornando o texto mais claro. O mesmo se diga em relação ao art. 140, § 2º, oportunizando-se à Instituição, aqui, a fiscalização da votação, com os mesmos direitos e deveres assegurados e exigidos dos Partidos Políticos.

Indo além, no art. 139 da lei vigente, se sugeriu a exclusão dos juízes como polícia dos trabalhos eleitorais. Essa função não é jurisdicional. É atípica à magistratura e, na prática, já ensejou dissabores profundamente lamentáveis. Eventual atuação em qualquer incidente impediria, é certo, posteriormente, o exercício da prestação jurisdicional, pelo magistrado. Por outro lado, a sugestão não afeta seu controle indireto dos locais de recepção de votos e de todo o processo de votação. Resguarda-se apenas, com a sugestão, a imparcialidade da judicatura. Cumpre aqui recordar a redação do velho Decreto-lei nº 7586, de 28 de maio de 1945, diploma legal que criou a Justiça Eleitoral no Brasil, extinta ela que fora pela regra constitucional de 1937 e que não continha tais impropriedades:

" Art. 74 - Ao Presidente da mesa receptora cabe a polícia dos trabalhos eleitorais."

" Art. 75 - ...

§ 2º - Nenhuma autoridade estranha à mesa poderá intervir, sob pretexto algum, no seu funcionamento. "

Aos Promotores de Justiça Eleitoral assegurou-se a prioridade para votar (art. 143, § 2º) e, também, o voto fora de sua seção de

origem, a exemplo de prerrogativas iguais asseguradas aos juízes (art. 145, parágrafo único, I). Esta última, aliás, já vem tendo irrestrita aco-
lhida na jurisprudência dessa Colenda Corte, assim como do egrégio Tribu-
nal Superior Eleitoral:

" Possibilidade de Promotores de Justiça Eleitoral vota-
rem em separado. Consulta respondida afirmativamente, pa-
ra abranger, inclusive, todos os que estiverem requisí-
tados, fora de seu domicílio, para o serviço eleitoral."

Processo nº 06/89, Classe VII, TRE/RS, Relator: Dr. José
Morschbacher, de 7 de novembro de 1989. UNÂNIME.

Ainda:

Resolução nº 15.888, de 7 de novembro de 1989, do TSE.

Nos dias atuais, não há mais razão científica a justificar o
disposto no art. 151 e seus incisos, do Código Eleitoral, e, por isso, foi
ele eliminado nas sugestões. Adiante, mais uma vez, se igualou, processual-
mente, o Ministério Público aos Partidos Políticos, no papel fiscalizador,
ao se reformular, em parte, os arts. 155, § 1º; 156, § 3º e 172 da lei vi-
gente. Deu-se, outrossim, redação nova ao atual texto, na parte que se re-
fere à violação de urna (art. 165), já que a lei atual traz o perito qua-
se que como parte, com função ambígua, quando, na verdade, a Criminalis-
tica, apesar do seu indiscutível valor, aqui é ciência auxiliar do Direi-
to Eleitoral. Só excepcionalmente se determinará perícia, a requerimento
ou de ofício.

Manteve-se, ademais, nesta parte, coerência com o capítulo re-
lativo à impugnação de voto escrutinado e o correspondente recurso, cons-
tantes do art. 169. Neste, dinamizou-se o referido processo, dando-lhe um
rito lógico, coerente, unívoco e não equívoco, rápido e igualitário às
partes. Manteve-se o recurso de interposição imediata, exigindo-se, porém,
venha ele já com as razões. O prazo atual de 48 horas para o arrazoado já
ficou absolutamente contra a realidade. Inúmeros recursos, em pleitos an-
teriores, cujas razões vieram dentro de 48 horas, encontraram as urnas já
escrutinadas e encerrada a totalização, não sendo, injustamente, conheci-
dos nos tribunais. Portanto, o atual sistema, a ser mantido, continuará
injusto, prejudicial aos Partidos Políticos e muito pouco funcional.

Não devia se subtrair do fiscal da lei eleitoral o boletim de
apuração e os demais documentos do escrutínio, razão pela qual se obrigou,
nas sugestões, constasse deles a assinatura do agente do Ministério Públi-
co Eleitoral (art. 179, § 1º e § 5º). Ficam os documentos, assim, mais au-
tênticos e dificultam futuras alegações de vícios formais, ou de incoincî-
dências materiais com os dados encontrados na apuração, pela Junta Eleito-
ral. É mais uma gratuita garantia de todos. Por último, trouxe-se para a
lei a idade mínima para alguém atuar como fiscal ou delegado de Partido
Político, o que até então também não existia. O assunto reveste-se de
maior importância agora, vigente a atual Constituição Federal, posto que
legitimou ela o voto aos menores de 16 anos a 18 anos (Constituição Fede-
ral, art. 14, § 1º, II, 'c'). Diga-se, de passagem, com o assunto já se
vinha preocupando o Ministério Público deste Estado, talvez pela primeira
vez no Brasil, que, tendo presenciado menores de até 14 anos atuando pe-
rante Juntas, em pleitos recentes, sem a menor dificuldade, impugnando e
recorrendo, apesar da absoluta incapacidade civil, provocou a egrégia Cor-

te Eleitoral local, nas vésperas do pleito de 1989, sumulando aquele incluíto Colegiado a idade mínima de 18 anos, para essas atuações, trazido agora o venerando aresto para o seio destas sugestões:

"Idade mínima para fiscal ou delegado de Partido Político atuar em eleição ou escrutínio perante a Junta Eleitoral. Consulta respondida no sentido de que a idade mínima é de dezoito anos."

Processo nº 08/89, Classe VII, TRE/RS, Relator: Dr. Renato Maciel de Sá Jr., de 10 de novembro de 1989. UNÂNIME.

Assim, Senhor Presidente, independentemente de realizar-se ou não a reforma do atual Código Eleitoral, a médio ou a curto prazo, aproveitou-se o 1º Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral para a elaboração destes estudos, porquanto não há melhor local e época, que não as instituições e os conclaves, para se debater os grandes e relevantes temas de interesse nacional.

Sugestões do Ministério Público do Rio Grande do Sul para mudanças no Código Eleitoral.

Os dispositivos e sugestões adiante relacionados são apenas os que modificam o texto vigente da lei eleitoral, seja por alteração, renúncia, supressão ou inclusão.

CAPÍTULO "A" - matéria referente ao Ministério Público, que contou com nove sugestões.
(em substituição aos atuais arts. 24 e 27)

- | | |
|------|--|
| Art. | - São órgãos do Ministério Público Eleitoral: |
| I | - O Procurador-Geral Eleitoral. |
| II | - Os Procuradores Regionais Eleitorais. |
| III | - Os Promotores de Justiça Eleitorais. |
| Art. | - Exercerá as funções de Procurador-Geral Eleitoral, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, o Procurador-Geral da República, funcionando, nas suas faltas e impedimentos, o seu substituto legal. |
| Art. | - Exercerá as funções de Procurador Regional Eleitoral, junto a cada Tribunal Regional Eleitoral, o Procurador da República que for designado pelo Procurador Geral Eleitoral, funcionando, em suas faltas e impedimentos, o seu substituto legal. |
| Art. | - Perante os Juízes e Juntas Eleitorais, atuarão os Promotores de Justiça do Ministério Público dos Estados, designados pelos respectivos Procuradores - Geraís de Justiça. |

- Par. único - No exercício de suas funções, poderão os Promotores de Justiça Eleitoral contar com assistentes, não estranhos à sua carreira, também designados pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado.
- Art. - Mediante prévia autorização do Procurador-Geral Eleitoral, poderão os Procuradores Regionais Eleitorais requisitar, para auxiliá-los nas suas funções, membros do Ministério Público do respectivo Estado.
- Art. - (transcrever, na íntegra, o atual art.24 do Código Eleitoral).
- Art. - Compete aos Procuradores Regionais Eleitorais e aos Promotores de Justiça Eleitoral exercer, perante os órgãos jurisdicionais junto aos quais atuarem, no que couber, as atribuições do Procurador - Geral Eleitoral.
- Art. - Compete, ainda, ao Promotor de Justiça Eleitoral:
- I - Atuar no processo de nomeação de mesários e escrutinadores, podendo formular impugnações motivadas;
 - II - Representar ao Procurador Regional Eleitoral nos casos de impedimentos de membros da Junta Eleitoral, para os efeitos de impugnação junto ao T.R.E.;
 - III - Fiscalizar a atuação da mesa receptora de votos e dos fiscais de partidos políticos, requerendo as medidas cabíveis;
 - IV - Fiscalizar o recebimento das urnas, tomando as providências legais no caso de violação;
 - V - Apresentar impugnação a votos e opinar, antes da decisão da Junta Eleitoral, nas impugnações formuladas por terceiros;
 - VI - Assinar boletins, mapas e atas emitidos e lavrados pela Junta Eleitoral;
 - VII - Acompanhar todo o processo de diplomação, requerendo o que entender pertinente.
- Art. - É obrigatória a cientificação do Ministério Público Eleitoral para todos os atos do processo eleitoral, sob pena de nulidade.
- CAPÍTULO "B" - parte relativa ao Processo Penal Eleitoral, que contou com oito sugestões.

Art. 356 - Todo cidadão que tiver conhecimento de infração penal eleitoral deverá comunicá-la ao Ministério Público.

§ 1º - (suprimir)

§ 2º - (fica renumerado como par. único).

Art. 357 - Apurada a infração penal eleitoral, o Ministério Público oferecerá a denúncia ou requererá o arquivamento das peças informativas, ambas as hipóteses no prazo de dez dias..

§ 1º - Se o Juiz não concordar com as razões invocadas para o pedido de arquivamento, fará remessa do inquérito policial ou peças de informação ao Procurador Regional; este oferecerá a denúncia, designará outro promotor para fazê-lo ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual, só então, estará o juiz obrigado a atender.

§ 3º - Se o Ministério Público não oferecer a denúncia no prazo legal, o interessado poderá representar contra ele junto ao Procurador Regional, para os efeitos administrativos e penais cabíveis.

§ 4º - ocorrendo a hipótese prevista no parágrafo anterior, o Procurador Regional designará outro Promotor que, no mesmo prazo, oferecerá a denúncia, se for o caso.

§ 5º - (suprimir)

Art. 358 - ...

II - já estiver extinta a punibilidade.

Art. 359 - Recebida a denúncia e citado o infrator, terá este o prazo de dez dias para contestá-la, podendo requerer diligências, juntar documentos e arrolar testemunhas.

Art. 360 - Colhida a prova testemunhal e atendidas as diligências requeridas pelas partes e as de terminadas, de ofício, pelo Juiz, abrir-se-á o prazo de cinco dias para alegações finais, a acusação e a defesa.

Art. 361 - Decorrido esse prazo, os autos serão conclusos ao Juiz em quarenta e oito horas e este, em dez dias, proferirá sentença.

Art. 362 - Das decisões finais de condenação ou absolvição, caberá recurso ao Tribunal Regional, a ser interposto no prazo de cinco dias.

par. único - (sugere-se a inclusão, com a seguinte redação)

O recurso, que poderá vir acompanhado de razões, será respondido no mesmo prazo estabelecido no ' caput ' deste artigo.

Art. 363 -...

Par.único -Se o órgão do Ministério Público deixar de promover a execução da sentença, serão aplicadas as normas constantes dos parágrafos 3º e 4º, do art. 357.

CAPÍTULO "C" -matéria pertinente a diversos outros assuntos do Código Eleitoral, com dezessete sugestões:

Art. 36 -(redação alterada para)

Compor-se-ão as Juntas Eleitorais de um Juiz de Direito, que será o presidente, e de dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade, maiores de vinte e um anos.

§ 3º -...

IV -(redação alterada para)

os que pertencerem ao serviço eleitoral e os membros do Ministério Público.

V -os filiados a partido político.

Art. 62 -...

§ 2º -... localidade, maiores de vinte e um anos de idade.

§ 3º -...

V -os membros do Ministério Público.

Art. 120 -...

§ 1º -...

IV -(redação alterada para)

-os que pertencerem ao serviço eleitoral e os membros do Ministério Público.

V -os filiados a partido político.

Art. 135 - ...

§ 7º -(redação alterada para)

Da designação dos lugares de votação, os partidos políticos e o Ministério Público poderão reclamar ao Juiz Eleitoral, dentro de três dias.

Art. 139 -(redação alterada para)

Ao Presidente da mesa receptora de votos cabe a polícia dos trabalhos eleitorais.

Art. 140 - (redação alterada para)

Somente podem permanecer no recinto da mesa receptora os seus membros, os candidatos, um fiscal, um delegado de cada partido e, durante o tempo necessário à votação, o eleitor, sem prejuízo da fiscalização do Ministério Público.

§ 2º - (redação alterada para)

Nenhuma autoridade estranha à mesa poderá intervir, sob pretexto algum, em seu funcionamento.

Art. 143 - ...

§ 2º (redação alterada para)

Observada a prioridade assegurada aos candidatos, têm preferência para votar o juiz eleitoral da zona, o promotor de justiça eleitoral, os eleitores de idade avançada, os enfermos e as mulheres grávidas.

Art. 145 - ...

par. único - ...

I - (redação alterada para)

O juiz eleitoral e o promotor de justiça eleitoral, em qualquer seção da zona sob sua jurisdição, salvo nas eleições municipais, nas quais poderão votar em qualquer seção do município em que forem eleitores.

Art. 151 - (suprimir)

Art. 155 - ...

§ 1º - (redação alterada para)

Os fiscais e delegados de partidos têm direito de vigiar e acompanhar a urna desde o momento da eleição, durante a permanência nas agências do Correio e até a entrega à Junta Eleitoral, sem prejuízo da fiscalização do Ministério Público.

Art. 156 - ...

§ 3º - (redação alterada para)

Qualquer candidato, delegado ou fiscal de partido, bem como o Ministério Público, poderá obter, por certidão, o teor da comunicação a que se refere este artigo, sendo defeso ao juiz eleitoral recu-

sã-la ou procrastinar a sua entrega ao requerente.

Art.165 - (redação alterada para)

Se houver impugnação fundada em violação de urna, a qual somente poderá ser apresentada até a abertura desta, proceder-se-á da seguinte forma:

- I - A Junta dará vistas da urna impugnada ao Ministério Público que, de imediato, emitirá parecer oral;
- II - Se a Junta entender que não houve violação, determinará a apuração da urna; se entender que houve, fará remessa imediata da mesma para o Tribunal Regional, com o registro da ocorrência;
- III - a Junta, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, poderá se valer de perito;
- IV - Não poderão servir de peritos os referidos no art. 36, § 3º, I a V;
- V - Discordando da decisão da Junta, em qualquer das hipóteses previstas no inciso II deste artigo, o impugnante e o Ministério Público poderão, de imediato, recorrer, arrazando para que o recurso tenha seguimento.

§ 2º - (suprimir)

Art.169 - (redação alterada para)

A medida em que os votos forem sendo apurados, poderão os fiscais, delegados de partidos e o Ministério Público, assim como os candidatos, apresentar impugnações que serão decididas de plano pela Junta.

§ 2º - (redação alterada para)

De suas decisões cabe recurso imediato, acompanhado de razões para que tenha seguimento.

§ 4º - (redação alterada para)

Os recursos serão instruídos de ofício, com certidão da decisão recorrida.

Art.172 - (redação alterada para)

Sempre que houver recurso fundado em contagem errônea de votos, vícios de cédulas ou de sobrecartas para votos em separado, deverão as cédulas ser conservadas em invólucro lacrado, que acompanhará o recurso e deverá ser rubricado pelo Juiz Eleitoral, pelo Ministério Público e pelos delegados de partido que o descreverem.

Art.179 - . . .

§ 1º (redação alterada para)

Os mapas, em todas as suas folhas, e os boletins de apuração, serão assinados pelo Presidente e membros da Junta, bem como pelo Ministério Público e pelos fiscais de partido que o desejarem.

§ 5º - (redação alterada para)

O boletim de apuração ou sua cópia autêntica da com a assinatura do Juiz, do Promotor de Justiça Eleitoral e pelo menos de um dos membros da Junta, fará prova do resultado apurado, podendo ser apresentado ao Tribunal Regional, nas eleições federais e estaduais, sempre que o número de votos constantes dos mapas recebidos pela Comissão Apuradora não coincidir com os nele consignados.

Art. (onde couber)

A idade mínima para exercer as funções de fiscal e delegado de partido político, para qualquer atuação, é de dezoito anos.

A N E X O V

MAIOR TRANSPARÊNCIA DA ATIVIDADE PARLAMENTAR E REPRESENTATIVA

Sugestões apresentadas pela Doutora ELAINE CONSOLI KARAN, Delegada do Partido da Reconstrução Nacional, para serem analisadas no I SEMINÁRIO DE DIREITO ELEITORAL.

A matéria jurídica que regula o Direito Eleitoral, e a da Fundação, Organização e Funcionamento dos Partidos Políticos será objeto de estudo por ocasião do I SEMINÁRIO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL, que se realiza em Porto Alegre.

Pode-se dizer que vem em hora oportuna o seminário referido.

Tal legislação, fruto dos tempos do regime de exceção, carece dos benefícios e influências liberalizadoras trazidas pela Constituição Federal recente.

Um dos temas alentadores para a melhoria do sistema representativo diz respeito a uma maior transparência das atividades dos mandatários da representação popular, tanto em nível executivo, quanto legislativo.

O artigo 17 da Constituição atual, dentre outras coisas, estabelece que "É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana." No mesmo artigo, o inciso IV, § 1º prescreve: "É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária."

Por aí se infere que existem preceitos legislativos que deverão ser mudados, revisados ou acrescidos para atender a liberalização havida.

A matéria pertinente à "fidelidade e disciplina", por exemplo, merecerá, com certeza, largo estudo, para culminar com preceituação legal que acabe com os oportunismos e transmutações de parlamentares que se tornam independentes depois de eleitos até para a prática de atos contrários aos programas partidários e aos interesses da agremiação, como, também, para a prática de atos de corrupção. A vinculação partidária passa a um segundo plano, como se nada houvesse para ser preservado.

Pode-se afirmar, com segurança, que os representantes dos partidos, eleitos para mandatos executivos e legislativos, notadamente esses últimos, escapam da avaliação da opinião pública como também do controle fiscalizador de suas próprias agremiações partidárias.

Tomara que a liberdade conferida aos partidos pela Constituição para organização e funcionamento seja abrangente de modo a que

se faça respeitar pelos seus próprios indicados e eleitos. O parlamentar não recebe apenas a confiança outorgada pelo voto popular, mas também do partido que é o intermediário de toda prática eleitoral e que, após o voto, fica excluído de qualquer papel. Dito em outras palavras, há toda uma estrutura eleitoral e burocrática que culmina com a eleição dos representantes, emergidos desse processo de indicação pelo partido e eleição pelo voto popular. Mas, contraditoriamente, não há nenhuma previsão na lei e mesmo na Constituição, que inverta esse processo piramidal de entrega de representação outorgada, sob a forma de prestação de contas pelos mandatários.

Apesar da excelência do sistema representativo que preside o processo político, o voto é vulnerável, episódico, momentâneo, às vezes intensamente emocionalizado, manipulado, principalmente por se saber da influência, hoje, dos meios de comunicação sobre a consciência e o imaginário popular, elementos que a ciência política sequer sabe compreender na sua exata dimensão. Além disso, lembre-se a notória e arqueológica influência do poder econômico sempre adulterador da expressão popular, a favor de certas elites. Isso sem deixar de considerar o atraso cultural.

Mesmo assim a democracia depende do voto.

É necessário que se criem expedientes legais que exijam do eleito uma satisfação, ao menos relativa, de sua conduta.

No que toca à fidelidade e disciplina, enquanto os partidos forem fracos e incapazes, enquanto não houver se integrado ao processo cultural do povo a consciência da significação do voto, muitos princípios moralizadores devem ser institucionalizados por lei.

Algumas sugestões poderiam ser contempladas como medidas com assento legal, tais como:

a) exigência de maior prazo de filiação partidária àqueles que desejem concorrer a cargos eletivos, devendo os partidos adotar critérios de efetiva militância, único processo de aprendizagem partidária, com vistas aos compromissos assumidos com a população.

b) providências legais deveriam ser disciplinadas em lei, pelo Congresso e pelas Assembleias Legislativas, objetivando ajudar no processo de controle, pela população, do trabalho parlamentar. Isto sob a forma de divulgação semestral sumarizada do número de sessões ordinárias e extraordinárias realizadas; número de presenças de cada congressista ou representante e respectivos nomes; número de intervenções feitas, grandes ou pequenas, ou discursos de grande expediente; explicitação sumária dos pronunciamentos; integração e comparecimento às comissões técnicas; pagamentos recebidos, mensalmente e a que título; número de viagens ao exterior pagas pelo Poder Público e a que título; projetos de lei apresentados ou aprovados e resumo dos mesmos; enfim, toda uma gama de atividades próprias do Poder Legislativo.

De certa forma os Anais das Casas Legislativas sumarizam isso que, na prática, só constitui registro para a História.

Com o intuito de lhe dar efetiva publicidade a divulgação deve ser ampla, feita através de jornais e outros meios de comunicação

em todas as capitais dos Estados. Paralelamente incentivar o povo a que confira o trabalho de cada representante. Com tal prática, aos poucos, seriam atingidos dois objetivos, quais sejam: o da consciência popular quanto à expressão do voto e o da consciência parlamentar quanto aos seus deveres.

Reforça a idéia o que aconteceu no período da Constituinte, onde o trabalho de cada um dos seus membros foi avaliado por jornalistas, com notas qualificativas.

Essa experiência mostra como a incorporação de tais práticas à rotina, sob forma de adequada divulgação, só engrandecerá a democracia e o sistema representativo.

A N E X O VI

PRESIDENTES DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

1ª Fase: de 1932 a 1937

- 1º - Luiz Mello Guimarães - de 20 de julho de 1932 a julho de 1935
- 2º - Espiridião Medeiros - entre setembro de 1935 e outubro de 1936
- 3º - La Hire Guerra - fim de 1936 a 1937
- 4º - Oswaldo Caminha - últimas sessões realizadas no ano de 1937

2ª Fase: de 1945 até nossos dias

- 5º - Celso Afonso Soares Pereira - de outubro de 1945 a setembro de 1946
- 6º - Erasto Roxo de Araújo Corrêa - de outubro de 1946 a outubro de 1950
- 7º - Homero Martins Baptista - outubro de 1950 a outubro de 1954
- 8º - Celso Afonso Soares Pereira - de outubro de 1954 a dezembro de 1954
- 9º - Darcy Pinto - dezembro de 1954
- 10º - Crisanto de Paula Dias - maio de 1955 a outubro de 1958
- 11º - Carlos Thompson Flores - outubro de 1958 a dezembro de 1958
- 12º - Sisínio Bastos de Figueiredo - dezembro de 1958 a julho de 1959
- 13º - Balthazar Gama Barbosa - de julho de 1959 a novembro de 1962
- 14º - Cyro Pestana - dezembro de 1962
- 15º - Júlio Costamilan Rosa - janeiro de 1963 a dezembro de 1966
- 16º - José Faria Rosa da Silva - dezembro de 1966 a agosto de 1967
- 17º - Pedro Soares Munõz - agosto de 1967 a dezembro de 1970
- 18º - Paulo de Tarso Cachapuz de Medeiros - dezembro de 1970 a agosto de 1971
- 19º - Paulo Beck Machado - agosto de 1971 a dezembro de 1974
- 20º - Júlio Martins Porto - dezembro de 1974 a março de 1978
- 21º - Emílio Alberto Maya Gischkow - março de 1978 a junho de 1979
- 22º - Ladislau Fernando Rönnehl - junho de 1979 a março de 1982
- 23º - Oscar Gomes Nunes - março de 1982 a junho de 1983
- 24º - Athos Gusmão Carneiro - junho de 1983 a março de 1986
- 25º - Milton dos Santos Martins - março de 1986 a fevereiro de 1988
- 26º - Marco Aurélio Costa Moreira de Oliveira - de março de 1988 a janeiro de 1989

279 - Manoel Celeste dos Santos - fevereiro de 1989 a dezembro de 1989

280 - Gilberto Niederauer Corrêa - fevereiro de 1990

A N E X O VII

CARTA DE PROTESTO

Santo Antônio das Missões , 05 de abril de 1990.

Senhor Presidente:

Pelo presente, queremos manifestar a Vossa Excelência nosso pacífico protesto e nos privar de situações até constrangedoras a que nos vimos expostos quando recebemos o comunicado do banco nos notificando que está à nossa disposição uma "monstruosa" quantidade de dinheiro que corresponde ao nosso "saldo" que nos é conferido a cada bimestre, depositado com um mês ou mais de atraso.

Remetemos juntamente a esta missiva o numerário que foi creditado neste mês de abril a saber: Auxiliar, Vivian de F.A. Nunes, mês janeiro Cr\$ 10,00, mês fevereiro Cr\$ 10,00, depositados no Banco do Brasil, agência desta cidade, no dia 03.04.90; Escrivão Eleitoral, Amadeu Ewald da Silva, mês de janeiro Cr\$ 391,00, mês de fevereiro Cr\$ 610,00, depositados no Banco do Brasil, agência desta cidade, no dia 05.04.90.

Outrossim, solicitamos a Vossa Excelência nos permita apenas a satisfação de concedermos os nossos préstimos à Justiça Eleitoral e assim vermos honrado o cargo que ocupamos em relação a ela e nos preserve a dignidade, não nos obrigando a exposição de olhares e observações humilhantes, quando é feito o pagamento de nossos "vencimentos".

Por isso, solicitamos a Vossa Excelência tome as necessárias providências de isentar a Justiça Eleitoral do ônus que a ela trazemos, do pagamento deste salário, excluindo-nos da folha de pagamento, se for possível, e tão somente nos enobrecer com o exercício de nossas funções em relação à mesma.

Amadeu Ewald da Silva,
Escrivão Eleitoral

Vivian de F. Andrade Nunes,
Auxiliar.

A N E X O VIII

COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PRESIDENTE

Desembargador GILBERTO NIEDERAUER CORRÊA

VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL

Desembargador ADROALDO FURTADO FABRÍCIO

JUIZ DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL

Doutor JOSÉ MORSCHBACHER

JUÍZES DE DIREITO

Doutor LÉO AFONSO EINLOFT PEREIRA

Doutor JORGE ALCIBÍADES PERRONE DE OLIVEIRA

JURISTAS

Doutor RENATO MACIEL DE SÁ JUNIOR

Doutor JOÃO CARLOS SILVEIRO

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL

Doutor JOSÉ CARLOS DUARTE

DIRETOR-GERAL DA SECRETARIA DO TRE/RS

Doutor LEONEL TOZZI

JUIZ COORDENADOR DOS ZONAS ELEITORAIS DA CAPITAL

Doutor JURACY VILELA DE SOUSA

JUIZ COORDENADOR DA PROPAGANDA ELEITORAL DA CAPITAL

Doutor ANTÔNIO GUILHERME TANGER JARDIM

A N E X O IX

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

RESOLUÇÃO Nº 51/90, DE 21/05/90

Institui a MEDALHA MOYSÉS VIANNA.

Art. 1º - Fica criada a MEDALHA MOYSÉS VIANNA DO MÉRITO ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL, a ser conferida a cidadãos que se tenham destacado em matéria de Direito Eleitoral ou no aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral e assim reconhecido pelo Tribunal, em sua composição plenária.

Art. 2º - Haverá dois quadros: o efetivo e o especial.

Art. 3º - A medalha será cunhada em material e modelo a serem aprovados pelo Tribunal.

Art. 4º - Da concessão e entrega das medalhas lavrar-se-á ata em livro próprio, atendido o quadro respectivo.

Art. 5º - A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral, em Porto Alegre, aos 21 de maio de 1990.

Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa

Desembargador Adroaldo Furtado Fabrício

Dr. Renato Maciel de Sá Junior

Dr. Léo Afonso Einloft Pereira

Dr. Jorge Alcibíades Perrone de Oliveira

Dr. João Carlos Silveiro

Dr. José Morschbacher

Dr. José Carlos Duarte (Procurador Regional Eleitoral).

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

INSTITUI A MEDALHA MOYSÉS VIANNA

Exposição de Motivos

Há 54 anos, precisamente no dia 24 de maio de 1936, com a idade de trinta e nove (39) anos, foi assassinado, no interior do Rio Grande do Sul, o Dr. MOYSÉS ANTUNES VIANNA, Juiz Eleitoral em pleno exercício de suas funções, quando presidia uma eleição.

O autor do homicídio foi condenado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul que, na ocasião, era presidido pelo Desembargador LA HIRE GUERRA e integrado pelos Desembargadores HUGO CANDAL e ANTONIO VIEIRA PIRES, pelos Juristas NEY DA SILVA WIEDMANN, NÉSIO DE ALMEIDA e ARMANDO DIAS DE AZEVEDO, sendo a Procuradoria Regional Eleitoral ocupada pelo Dr. SALOMÃO PIRES ABRAHÃO. Funcionaram no processo, como assistentes de acusação, os Doutores CAMILO MARTINS COSTA e BENJAMIN LEITÃO, e na defesa Dr. ALDO MENOTTI SIRÂNGELO.

O acórdão do TRE, de que foi relator o eminente Desembargador HUGO CANDAL, em certo trecho consigna, verbis:

"Por esses depoimentos vêsse que o Doutor Moysés Vianna recebeu o tiro quando, de costas para o gradil junto ao qual se achava 'Tamares', protegia a urna, abraçado a esta. Estão elles de accordo com a conclusão da perícia, segundo a qual o projectil levava a direcção de trás para deante e de baixo para cima. Esta direcção 'de baixo para cima' é que bem demonstra que a posição da vítima, ao receber o tiro, era meio debruçada sobre a urna, como que a defendendo." (folha 491 do 3º volume do Recurso-Crime nº 112 do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul).

O acusado, THOMAZ NUNES DE CASTRO, vulgo "TAMARES", foi condenado a dezessete (17) anos e seis (6) meses de prisão celular, em grau médio, sendo 15 anos pelo homicídio e 2 anos e 6 meses pelo crime eleitoral de promover distúrbios que interromperam a eleição suplementar.

Inobstante ter perecido no cumprimento do dever, dando exemplo às gerações futuras, restou no esquecimento a nobreza do gesto e sua significação para a lisura dos pleitos e o respeito à vontade do povo.

Com exceção da homenagem que lhe prestou o município de Santiago do Boqueirão, onde os fatos ocorreram, dando seu nome à principal praça da cidade, seu gesto e seu sacrifício, passado o impacto inicial, foram olvidados.

A N E X O X

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

RESOLUÇÃO Nº 52/90, DE 21/05/90

Outorga a MEDALHA MOYSÉS VIANNA.

Art. 1º - O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, por votação unânime de seus membros, outorga a MEDALHA MOYSÉS VIANNA, no quadro especial, aos seguintes co-estaduanos, que se destacaram no aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral, inclusive assumindo os ônus da sua jurisdição, em brilhantes carreiras que culminaram na Presidência do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral:

1. MINISTRO ELÓI JOSÉ DA ROCHA (1969/1971)
2. MINISTRO CARLOS THOMPSON FLORES (1973/1976)
3. MINISTRO JOÃO LEITÃO DE ABREU (1979/1981)
4. MINISTRO PEDRO SOARES MUÑOZ (1983/1984)
5. MINISTRO JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA (1986/1987)

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, em 21 de maio de 1990.

Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa

Desembargador Adroaldo Furtado Fabrício

Dr. Renato Maciel de Sá Junior

Dr. Léo Afonso Einloft Pereira

Dr. Jorge Alcibiades Perrone de Oliveira

Dr. João Carlos Silveiro

Dr. José Morschbacher

Dr. José Carlos Duarte (Procurador Regional Eleitoral).

D.J.E. nº 97 de 23.05.90 - pg.56.

É óbvio que o sacrifício do Dr. MOYSÉS VIANNA, em plena mocidade e no cumprimento de seu dever de Magistrado, não pode continuar esquecido e ignorado, mesmo porque sua morte na defesa da lisura de um pleito eleitoral torna-o verdadeiro mártir da democracia brasileira.

Por isso, ao ensejo do quinquagésimo quarto aniversário de sua morte, quando estará em plena realização o I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, o

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL,

no uso das atribuições que lhe competem, por unanimidade, aprovou a presente Resolução, com o que presta perene e significativa homenagem à memória e ao exemplo que nos legou o Juiz de Direito, no exercício da Jurisdição Eleitoral, DOUTOR MOYSÉS ANTUNES VIANNA.

D.J.E. Nº 97 de 23.05.90 - pg.56.

ÍNDICE

SUMÁRIO	1
APRESENTAÇÃO	3
I SEMINÁRIO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL - PROGRAMAÇÃO	6
SESSÃO SOLENE DE ABERTURA - Fotografia	9
SESSÃO SOLENE DE ABERTURA DO I SEMINÁRIO DE DIREITO ELEITORAL.	10
- Discurso proferido pelo Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul	10
PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO NO CAMINHO DA SOCIEDADE PARTICIPATIVA	14
- Conferência inaugural proferida pelo Doutor Fávila Ri- beiro, Professor e Procurador da República, em Fortaleza	
- Ceará	14
ABUSO DO PODER ECONÔMICO - Fotografia	59
ABUSO DO PODER ECONÔMICO	60
- Conferência proferida pelo Doutor Ruy Ribeiro Franca, Vi- ce-Procurador-Geral do Tribunal Superior Eleitoral, Bra- sília	60
- Conferência proferida pelo Doutor Antônio Carlos Mendes, Procurador Regional Eleitoral do Estado de São Paulo....	66
INELEGIBILIDADE	71
Conferência proferida pelo Professor e Deputado Federal Ney Lopes (PFL-RN)	71
PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA - Fotografia	79
PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA	80
- Conferência proferida pelo Doutor Carlos Antonio Fernan- des de Oliveira, Procurador Regional Eleitoral no Tribu- nal Regional Eleitoral de Santa Catarina	80
- Conferência proferida pelo Doutor José Paulo Bisol, Sena- dor pelo Rio Grande do Sul	86
- Conferência proferida pelo Doutor José da Cunha Nogueira, Professor e Advogado em Goiás	94
- Conferência proferida pelo Doutor Heitor Assis Remonti , Juiz Eleitoral de Porto Alegre	101
DEBATES - ABUSO DO PODER ECONÔMICO E PROPAGANDA E LIBERDADE DE IMPRENSA	104
- Desembargador Oscar Gomes Nunes	104
- Doutor Antônio Carlos Mendes	104
- Desembargador Oscar Gomes Nunes	106
- Doutor Geraldo Brindeiro	106
- Desembargador Oscar Gomes Nunes	110

- Doutor Fávila Ribeiro	110
- Desembargador Oscar Gomes Nunes	112
- Doutor Geraldo Brindeiro	112
- Desembargador Oscar Gomes Nunes	113
- Senador José Paulo Bisol	113
- Desembargador Oscar Gomes Nunes	116
- Doutor Antônio Carlos Mendes	116
- Pergunta	118
- Doutor Antônio Carlos Mendes	118
- Pergunta feita por candidato a Deputado Estadual pelo Partido Liberal	120
- Professor José da Cunha Nogueira	120
- Professor Fávila Ribeiro	121
- Doutora Elaine Karan	122
- Doutor Fávila Ribeir	122
- Doutora Elaine Karan	123
- Professor Fávila Ribeiro	123
- Senador José Paulo Bisol	124
- Professor Fávila Ribeiro	125
- Senador José Paulo Bisol	125
- Doutor Antônio Carlos Mendes	126
- Doutor Ruy Ribeiro Franca	126
- Doutor Geraldo Brindeiro	128
- Desembargador Oscar Gomes Nunes	129
- Desembargador Gilberto Niederäuer Corrêa	129
PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA - Fotografia ..	131
PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA	132
- Conferência proferida pelo Doutor Eduardo Machado Carrión, Professor e Advogado no Rio Grande do Sul	132
- Conferência proferida pelo Doutor Nelson Jobim, Deputado Federal	138
- Conferência proferida pelo ex-Governador Pedro Jorge Simon	148
- Enfoques Jurídico-Políticos das Trocas de Partidos - Conferência proferida pelo Doutor Ricardo Luiz da Costa Tjader, Juiz Eleitoral da 156ª Zona - Palmares do Sul - RS ..	155
- Conferência proferida pelo Desembargador Ladislau Fernando Rönnehl, ex-Presidente do TRE/RS	166

DEBATES - PARTIDOS POLÍTICOS E ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA	167
- Doutor Eduardo Machado Carrion	167
- Deputado Nelson Jobim	169
- Doutor Pedro Jorge Simon	172
- Doutor Ricardo Luiz da Costa Tjader	174
- Desembargador Milton dos Santos Martins	175
- Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa	176
DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - Fotografia	177
- Abertura da Sessão pelo Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa	178
- Palavra do Doutor João Carlos Silveiro	178
- Conferência proferida pelo Doutor Antônio Carlos Mendes, Procurador Regional Eleitoral de São Paulo	179
- Doutor João Carlos Silveiro	191
- Conferência proferida pelo Doutor Aroldo Mota, Advogado em Fortaleza - Ceará	192
- Doutor João Carlos Silveiro	196
- Aparte proferido pelo Doutor Antônio Carlos Mendes em resposta a um tema abordado pelo Doutor Aroldo Mota ..	197
- Conferência proferida pelo Doutor Joel José Cândido, Procurador de Justiça e Assessor Eleitoral do Ministério Público do Rio Grande do Sul	198
- Doutor João Carlos Silveiro	208
- Conferência proferida pelo Doutor Juracy Vilela de Sousa, Juiz Eleitoral do Rio Grande do Sul, Coordenador das Zonas Eleitorais de Porto Alegre	209
DEBATES - DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO	213
- Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa	213
- Doutor Antônio Carlos Mendes	213
A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL - Fotografia	218
A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL	219
- Introdução feita pelo Doutor Luiz Otávio Campos Álvares, Professor de Informática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul	219
- Conferência proferida pelo Doutor Ricardo Sá Freire, Representante do SERPRO	220
- Conferência proferida pelo Doutor Solon Lemos Pinto, Diretor-Presidente da PROCERGS	224
- Doutor Luiz Otávio Campos Álvares	231

- Palestra proferida pela Senhora Sílvia Nora Berno de Jesus, Gerente de Sistema da SISON INFORMÁTICA LTDA - Rede Brasil Sul de Comunicações, sobre "Acompanhamento extra oficial de Eleições"	233
DEBATES - A INFORMÁTICA NA JUSTIÇA ELEITORAL	241
- Professor Fávila Ribeiro	241
- Doutor Hélio Camilo Ruas	241
- Professor Fávila Ribeiro	241
- Doutor Luiz Otávio Campos Álvares	242
- Doutor Solon Lemos Pinto	242
- Doutor Luiz Otávio Campos Álvares	242
- Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa	243
ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL - Fotografia	244
ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL	246
- Conferência proferida pela Desembargadora Águeda Rodrigues Martins, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará	246
- Intervenção do Desembargador Adroaldo Furtado Fabrício, Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul	248
- Conferência proferida pelo Desembargador Simeão Fernandes Cardoso Cananea, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba	250
- Conferência proferida pelo Desembargador João Braz da Costa Val Filho, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais	251
- Conferência proferida pelo Desembargador Antônio Carlos Álvares Braga, Vice-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo	254
- Conferência proferida pelo Desembargador Nauro Luiz Guimarães Collaço, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina	257
- Conferência proferida pelo Desembargador José Eduardo Grandi Ribeiro, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo	258
- Conferência proferida pelo Desembargador Lourival Mendes de Souza, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia	261
- Manifestação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor Sinval Guazzelli	263
DEBATES - ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E ELEITORAL	265
- Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa	265
- Desembargadora Águeda Rodrigues Martins	267
- Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa	267

- Doutor João Batista Arruda Giordano	267
- Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa	268
SESSÃO DE ENCERRAMENTO - Fotografia	269
- Saudação feita pelo Desembargador Adroaldo Furtado Fabrí- cio, ao Excelentíssimo Senhor Ministro José Néri da Sil- veira	270
JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA NO BRASIL ..	273
- Conferência de encerramento do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral, proferida pelo Ministro José Néri da Silveira	273
- Palavras finais proferidas pelo Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa, Presidente do Tribunal Regional Elei- toral do Rio Grande do Sul	284
- Fotografia	285
ANEXOS	287
- Anexo I - Carta de Porto Alegre	288
- Anexo II - Primeiro Encontro Nacional de Presidentes de Tribunais Eleitorais	290
- Resoluções Aprovadas	290
- Anexo III - Organização Judiciária e Eleitoral - Traba- lho realizado pelos Doutores Marco Antônio Duarte Perei- ra, Diretor da Secretaria de Coordenação Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e João Batista Arruda Giordano, Professor, Advogado e ex-Juiz E leitoral em Porto Alegre	293
- Anexo IV - Sugestões para Alteração do Código Eleitoral - contribuição do Ministério Público do Rio Grande do Sul	304
- Anexo V - Maior transparência da atividade Parlamentar e Representativa - Sugestões apresentadas pela Doutora Elaine Karan, Delegada do Partido da Reconstrução Nacio- nal	316
- Anexo VI - Presidentes do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul	319
- Anexo VII - Carta de Protesto assinada pelos Escrivão e Auxiliar Eleitorais de Santo Antônio das Missões/RS ..	321
- Anexo VIII - Composição do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul	322
- Anexo IX - Resolução nº 51/90, de 21.05.90, que institui a Medalha Moysés Vianna	323
- Exposição de Motivos, referente à Resolução nº 51/90, de 20.05.90	324
- Anexo X - Resolução nº 52/90, de 21.05.90, que outorga a Medalha Moysés Vianna	325
- Índice	327