

**TRE - GO**  
SEPED/CJLA/SJD  
CONSELHO EDITORIAL

ISSN 2177-4110



9 772177 411002

*VERBA LEGIS - Revista Jurídica do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás - Maio 2011 / Agosto 2012 - Nº VII*

Revista Jurídica  
**VERBA LEGIS**  
2012



Revista Jurídica  
**VERBA LEGIS**  
2012

## CONSELHO EDITORIAL

### **Presidente**

Juiz Adegmar José Ferreira (até 04.05.2012)

### **Vice-Presidente**

Flávia de Castro Dayrell

### **Secretária**

Claudia Eneida de Rezende Mikael

## CONSELHEIROS

### **Presidência**

Maria Amélia de Azevedo

### **Vice-Presidência**

Leila Morais Faria Cunha

### **Seção de Jurisprudência**

George Costa Rolim Júnior

### **Seção de Pesquisa e Editoração**

Maria Selma de Araújo

## TRE-GO EQUIPE ADMINISTRATIVA

### **Diretor-Geral**

Saulo Ricardo de Oliveira Freitas

### **Secretária Judiciária**

Flávia de Castro Dayrell

### **Secretário de Administração e Orçamento**

Antônio Celso Ramos Jubé

### **Secretário de Tecnologia da Informação**

Dory Gonzaga Rodrigues

### **Secretário de Gestão de Pessoas**

Marcus Flávio Nolêto Jubé

## SEÇÃO DE PESQUISA E EDITORAÇÃO

Projeto gráfico, diagramação, formatação  
tratamento de imagem, ilustração e arte final

Maria Selma de Araújo

Emerson Souza Couto

Keila Furtado

Aline Ferraz Lanna

Daniel Martins dos Reis

Isabella Cristina de Oliveira

## COORDENADORIA DE JURISPRUDÊNCIA, LEGISLAÇÃO E ARQUIVO SEÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

Revisão final

Claudia Eneida de Rezende Mikael

George Costa Rolim Júnior

Antônio Gomes de Aguiar

Priscilla Costa Ferreira de Britto

Valéria Bessa de Castro Marinho

# COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL PLENO

## MEMBROS EFETIVOS

### Presidente

Desembargador Gilberto Marques Filho

### Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral

Desembargador João Waldeck Felix de Sousa

### Juízes Membros

Marco Antônio Caldas

Sérgio Mendonça de Araújo (até 04.05.2012)

Adegmar José Ferreira (até 04.05.2012)

Leonardo Buíssa Freitas

Airton Fernandes de Campos

Doraci Lamar Rosa da Silva Andrade

Wilson Safatle Faiad

### Procurador Regional Eleitoral

Marcelo Ribeiro de Oliveira

## MEMBROS SUBSTITUTOS

### Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral

Desembargadora Nelma Branco Ferreira Perilo

Desembargador Walter Carlos Lemes

### Juízes Membros

Avenir Passo de Oliveira (até 09.05.2012)

Abel Cardoso Morais

Fábio Cristovão de Campos Faria

Sebastião Luiz Fleury

### Procurador Regional Eleitoral

Raphael Perissé Rodrigues Barbosa

### Ouvidor Regional Eleitoral

Juiz Wilson Safatle Faiad

# Sumário

NOTA DO CONSELHO À 7ª EDIÇÃO	06
APRESENTAÇÃO	07
RESGATE HISTÓRICO	08
CAPÍTULO I - DOCTRINA	10
1. A (IN) REFORMA POLÍTICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL Robson Crosué Rosa	10
2. A REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA DO ARTIGO 81, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS Rodrigo da Silva Pedreira	24
3. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO ESTADUAL: MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO DAS NORMAS REGIONAIS Leonardo Naciff Bezerra	36
4. MECANISMOS DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS ESTUDO DE CASO SOBRE O PLEITO DE 2010 EM GOIÁS Thaís Domingues de Magalhães	43
5. PRECEDENTES VINCULANTES, SEGURANÇA JURÍDICA E JUSTIÇA ELEITORAL Henrique Pandim Barbosa Machado e Marcelo Arantes de Melo Borges	57
6. REDUÇÃO DO CUSTO DO PROCESSO ELEITORAL COMO GARANTIA DE ACESSO AO SISTEMA REPRESENTATIVO Danilo Cândido Rios	64
7. SISTEMA PROPORCIONAL, GARANTIA DE REPRESENTAÇÃO DAS MINORIAS Ubiratan Cipriano Aguiar	72
CAPÍTULO II - JURISPRUDÊNCIA DO TRE-GO	80
1. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. DILAÇÃO PROBATÓRIA. INVIABILIDADE. PRESCRIÇÃO. INTERRUÇÃO. DESPACHO DE CITAÇÃO. Relator Desembargador Gilberto Marques Filho	80
2. PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA NO RÁDIO E TELEVISÃO. ÂMBITO ESTADUAL. TEMPESTIVIDADE. NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DA RESOLUÇÃO/TSE Nº 20.034/97. PEDIDO INDEFERIDO. Relator Desembargador João Waldeck Felix de Sousa	84
3. REQUERIMENTO DE REGISTRO. ÓRGÃO REGIONAL. PARTIDO EM FORMAÇÃO. IMPUGNAÇÕES. AUSÊNCIA DE CONVENÇÃO POR FILIADOS. DUPLICIDADE PELO USO DE SIGLA ANTES PERTENCENTE A PARTIDO INCORPORADO. INCOMPETÊNCIA DO TRE-GO PARA QUESTÕES ATINENTES AOS DIREITOS DE PERSONIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS. IMPUGNAÇÕES REJEITADAS.	

Relator Juiz Marco Antônio Caldas	88
4. REPRESENTAÇÃO. INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESAVENÇAS POLÍTICAS ENTRE FILIADOS NÃO IMPORTAM EM GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL. DESFILIAÇÃO PARA ASSEGURAR SOBREVIVÊNCIA POLÍTICA NÃO É HIPÓTESE DE JUSTA CAUSA. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. Relator Juiz Sérgio Mendonça de Araújo	92
5. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. GOVERNADOR. IRREGULARIDADES. COMPROMETIMENTO. CONTAS. REJEIÇÃO. Relator Juiz Adegmar José Ferreira	99
6. AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. ALEGAÇÃO DE MUDANÇA SUBSTANCIAL OU DESVIO REITERADO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO. ANUÊNCIA DO PARTIDO REQUERIDO. JUSTA CAUSA CONFIGURADA. Relator Juiz Leonardo Buíssa Freitas	113
7. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. JUSTA CAUSA. EXISTÊNCIA. CONJUNTO PROBATÓRIO MÍNIMO. INDÍCIOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE DELITIVA. JUSTIFICATIVA PARA O INÍCIO DA AÇÃO PENAL. CRIMES PREVISTOS NOS ARTS. 350 E 353 DO CÓDIGO ELEITORAL. Relator Juiz Airton Fernandes de Campos	117
<b>CAPÍTULO III - PEÇA MINISTERIAL</b>	<b>124</b>
PARECER MINISTERIAL Procurador Regional Eleitoral Marcelo Ribeiro de Oliveira	
<b>CAPÍTULO IV - AÇÕES DO TRIBUNAL</b>	<b>126</b>
1. ATIVIDADES DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL	126
2. CONSTRUÇÃO DE SEDES PRÓPRIAS PARA OS CARTÓRIOS ELEITORAIS	127
3. INAUGURAÇÃO DO MEMORIAL DA JUSTIÇA ELEITORAL	128
4. GOIÂNIA, UMA DAS PRIMEIRAS CAPITALS A ADOTAR O RECADASTRAMENTO BIOMÉTRICO PARA AS ELEIÇÕES 2012	129
5. SEMANA DO SERVIDOR	131
6. REVISÃO DO ELEITORADO COLETA DE DADOS NA 9ª ZONA ELEITORAL	132
7. SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE	133
8. PROJETOS E AÇÕES DE CAPACITAÇÃO	134
9. DIGITALIZAÇÃO E MICROFILMAGEM DO ARQUIVO GERAL DO TRE-GO	135

# Nota do Conselho à 7ª edição

É com grande satisfação que o Conselho Editorial apresenta no ano de 2012 a sétima edição da Revista Jurídica *Verbo Legis*.

A revista, fruto de muita pesquisa, leitura e reuniões, representa o empenho de todos os servidores da Justiça Eleitoral de Goiás e, especialmente dos membros deste Conselho Editorial, bem como unidades de jurisprudência e editoração, responsáveis diretamente pela elaboração e publicação da revista.

Nesta edição, a capa reflete o gigantesco trabalho realizado por servidores e outros colaboradores a fim de cumprir a revisão do eleitorado de Goiânia, Corumbá de Goiás e Cocabinho de Goiás, mediante a coleta dos dados biométricos do eleitor.

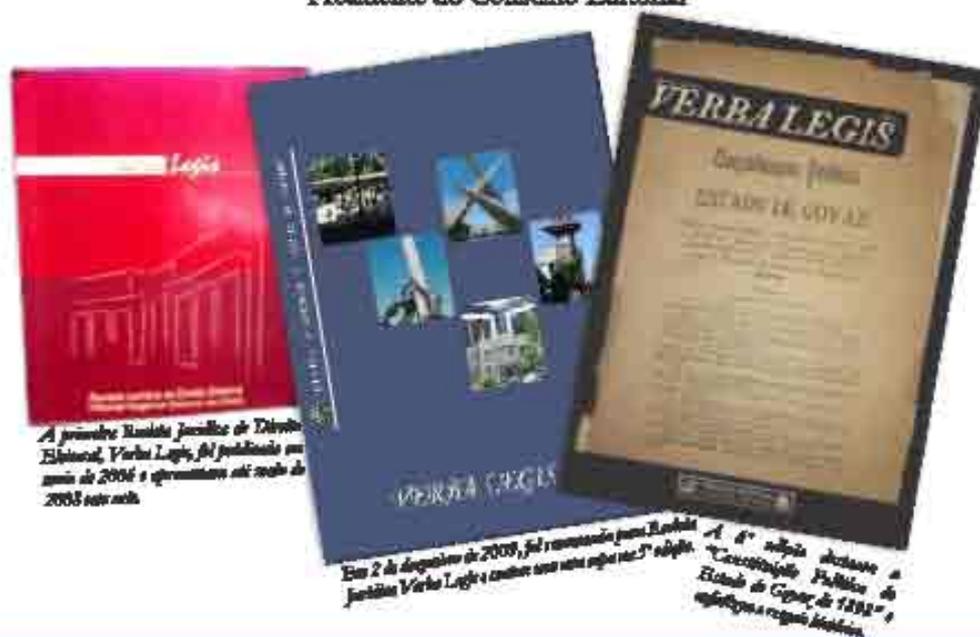
A cada ano, o Conselho Editorial, por meio de iniciativas e ações de seus Membros, busca aperfeiçoar, garantir a qualidade e dar maior publicidade à revista publicada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, com o objetivo de estimular a produção de artigos científicos no meio acadêmico, além de proporcionar a todos os cidadãos o conhecimento de temas atuais em debate, decisões proferidas por Juízes e Tribunais Eleitorais, e atividades realizadas no âmbito da Justiça Eleitoral.

Iniciado em 2011, esta edição também traz um capítulo destinado ao resgate histórico, com imagens de urnas, documentos e móveis antigos utilizados pela Justiça Eleitoral de Goiás, tendo em vista a relevância que a preservação e divulgação da memória devem merecer no âmbito do Tribunal.

Há de se ressaltar que, no ano de 2012, conforme deliberado em reunião do Conselho Editorial, foi aprovada a alteração da data de publicação da Revista Jurídica *Verbo Legis* para o mês de agosto, em comemoração ao Dia do Advogado e Dia da Criação dos Cursos Jurídicos no Brasil.

Portanto, finalizada e entregue mais uma edição da Revista Jurídica *Verbo Legis*, convido todos à leitura e reflexão sobre os temas apresentados, assim como, caso haja interesse, envio de novos artigos para publicação nas próximas edições, dentro dos prazos e requisitos estabelecidos pelo Tribunal.

Juiz Adegmar José Ferreira  
Presidente do Conselho Editorial



A publicação da sétima edição da Revista Jurídica *Verba Legi* marca de forma sucinta o intenso trabalho desenvolvido no âmbito da Justiça Eleitoral de Goiás, no período de maio de 2011 a maio de 2012.

Anualmente publicada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, a revista tem como foco principal a abertura de espaço à publicação de artigos científicos que fomentem o estudo e a discussão sobre as diversas áreas do Direito, especialmente o Direito Eleitoral.

As recentes alterações na legislação eleitoral e a proximidade das eleições municipais despertam o debate e o interesse, tanto dos profissionais do Direito, como da sociedade em geral.

Os diversos acórdãos e decisões proferidas pelos Juízes Membros desta Corte também representam uma amostra da dimensão dos assuntos tratados nesta Justiça Especializada.

No capítulo final da revista, registram-se várias atividades realizadas, tais como construção de cartórios no interior de Goiás, seminários, implantação da gestão por competência, inauguração do Centro de Memória, sistema de gestão da qualidade, digitalização e microfilmagem de documentos e processos do arquivo geral, eventos culturais, lançamento de livros por servidores, apresentações musicais e de teatro.

Com forte atuação no campo administrativo e utilizando-se dos recursos da tecnologia da informação, a Justiça Eleitoral Goiana, nos primeiros meses do ano de 2012, venceu mais um desafio consubstanciado na revisão do eleitorado da capital do Estado e dos Municípios de Corumbá de Goiás e Coalzinho de Goiás, com a coleta de dados biométricos do eleitor. Esta ação é retratada de forma breve em texto publicado na presente edição.

O leitor, ao folhear a revista que ora apresenta, poderá obter de forma rápida e concisa, além do conhecimento dos artigos científicos, alguns dados relativos aos serviços prestados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, fortalecendo, portanto, o princípio da transparência, bem como a própria democracia.

Boa leitura!

Desembargador Gilberto Marques Filho  
Presidente do TRE-GO



Comemoração  
dos 80 anos  
da Justiça Eleitoral no Brasil



Realização  
Eleitoral  
de Eleitorado Online

# Resgate Histórico



Mobiliário do Amigo Plenário  
do TRE-GO, utilizado nos anos  
de 1945 a 1990



Livro de Atas das Sessões do  
Tribunal Regional Eleitoral de  
Goiás - Atas das Sessões de  
1946 e 1947



Livro de Atas de Apuração das  
Seções Eleitorais, Audiências  
e Diplomaciação  
1954



Livro de Registro de Candidatos  
1958



Ata de Apuração Diária  
1969



Tickets de Eleitores emitidos em  
1968, 1974, 1978



Urna Eletrônica  
Modelo 1996



Urna Eletrônica  
Modelo 2000

# Resgate Histórico



Folhas de Votação  
1947



Livro de Qualificação  
de Eleitores  
1950



Urna de Lona utilizada a partir  
da década de 60



Livro de Filiação Partidária  
ARENA  
1969



Boletins de Apuração utilizados  
em 1982 e 1986



Mapa Totalizador de Apuração  
1994



Urna Eletrônica  
Modelo 2004



Urna Eletrônica  
Modelo 2009

## A (IN) REFORMA POLÍTICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Robson Crosuê Rosa<sup>1</sup>

### RESUMO

A finalidade deste estudo é analisar as instituições partidárias, a realidade vigente e a legislação disponível ao longo da história das eleições no Brasil. Numa democracia representativa é por intermédio dos partidos políticos que o povo promove as correções políticas. No Regime Democrático, a conquista do poder deve acontecer em contexto pluripartidário, mediante processos eleitorais livres e voto universal, direto e secreto. O poder legítimo é o que se conquista através do voto. A legitimidade da instituição partidária depende de sua capacidade de funcionar como um grande canal das aspirações de seus seguidores. O partido é um grupo organizado, dotado de hierarquia própria, que procura representar uma parcela da sociedade, lutando pelo poder político, podendo ser ideológico ou doutrinário. Os partidos brasileiros não conseguem ser identificados pelas propostas que defendem e sim, pela formação de suas diversas abreviaturas. A discussão acerca de uma reforma política visa fortalecer os partidos políticos e adotar novas regras eleitorais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Partidos Políticos. Democracia. Regime Democrático. Eleições. Votos Universal. Direto e Secreto. Sociedade. Reforma Política.

### INTRODUÇÃO

Os tradicionais paradigmas culturais, normativos e instrumentais que sustentaram o desenvolvimento da sociedade moderna tornaram-se, neste início de século, defasados e limitados.

Os reflexos desses impasses e inadequações dos modelos convencionais e dos problemas sociais evidenciam-se pelas desigualdades sociais.

A democracia é histórica, como toda a cultura. E sua historicidade se afirma em sua

estrutura contínua e cumulativa e em sua variabilidade em função do tempo social.

A Constituição Brasileira de 1988, ao propor o reordenamento da sociedade e do Estado em torno dos princípios da democracia e da justiça, dá grande destaque aos direitos individuais, como o direito à vida, e coletivos, como o direito à educação, considerados como princípios universais da cidadania. A efetivação desses direitos e sua extensão a setores cada vez mais amplos da população significam a própria extensão da condição de cidadão. Isso não ocorre com a simples promulgação da Carta, mas depende de um processo político-social e da interação entre o Estado e a sociedade civil.

A continuidade significa a permanência na duração; o direito é algo imperecível, que se mantém perene através das gerações.

As suas instituições coordenam a cultura jurídica e a transmitem aos posteriores, que assim aproveitam a experiência dos antepassados, sem a necessidade de recomeçar tudo do ponto de partida, mas sempre se vinculando à democracia.

O Estado Democrático de Direito, como se conhece hoje é um edifício complexamente estruturado.

Do exposto, percebe-se que é preciso observar as instituições partidárias, destacando-se a realidade atual frente aos processos democráticos.

Não há entre aqueles que versam sobre o tema uma uniformidade de conceitos. A apreciação do conteúdo, dos conceitos fundamentais, frequentemente perde para os aspectos particulares, dificultando a abordagem de questões essenciais.

O estudo dos partidos políticos constitui tema fundamental das análises políticas nos tempos modernos, especialmente na atualidade nacional. São eles, os partidos políticos, indispensáveis à democracia representativa, desde que estão entre os componentes básicos da estrutura jurídico-política.

<sup>1</sup> Advogado, Pós-Graduado em Direito Civil e Processual Civil/Docência Universitária pela UNICAMP; Pós-Graduado em Direito Penal e Processual Penal pela PUC-GO.

São características dos Estados modernos e, por assim serem, frequentemente estão sujeitos a mudanças, seja na divisão partidária, seja em seu regulamento interno, procurando sempre se adaptar às necessidades advindas da evolução dos tempos.

Os partidos políticos são os instrumentos materiais por meio dos quais se conquista e exerce o poder. São os verdadeiros representantes da opinião pública junto aos governantes. Fazem parte do poder nacional, influenciando em questões que variam desde o regime político nacional até questões referentes à ciência e tecnologia, o que comprova a sua importância no contexto político de uma nação.

Mais importante ainda, tendo em vista o momento político-constitucional em que se vive no Brasil, quando nossos representantes, oriundos de diversas facções políticas, estão hoje discutindo, votando e apurando as comissões parlamentares de inquérito, as permanentes emendas constitucionais, a reformulação de leis penais que tratam do cumprimento da pena e, em especial, a reforma da legislação eleitoral.

Os partidos políticos são de tamanha importância no contexto mundial que em praticamente todas as nações do mundo existe legislação específica e, como no caso do Brasil, órgão judiciário especial.

O estudo dos partidos políticos e do processo eleitoral envolve diversos enfoques, recebendo contribuições da Filosofia, Sociologia, Economia, Ciência Política e certamente do Direito. Há que ressaltar que em nenhuma das áreas pelas quais se amplia o estudo pode-se manter um ponto de vista exclusivo, sendo necessária a constante permuta de contribuições.

Por fim, os partidos políticos tornaram-se um dos sustentáculos da democracia pós-1988, inclusive, um dos requisitos à elegibilidade no Brasil é a filiação partidária, não havendo candidato a cargo eletivo, seja no Poder Legislativo, seja no

Poder Executivo, que não seja filiado a um partido político. Não há exceção, diferentemente do que ocorre em Portugal, onde o candidato à Presidência da República não está vinculado a partidos.<sup>2</sup>

A partir do conceito de que o princípio democrático é um princípio complexo que compreende várias dimensões e na impossibilidade de abrangência de todos os aspectos pertinentes ao tema, limitar-se-á a perspectiva deste trabalho dentro da democracia representativa e de sua dinâmica no Direito Eleitoral, que é exercida por representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal. Para que este mister seja feito a contento não se pode deixar de fazer referência aos atores centrais da democracia representativa e de sua trajetória eleitoral, quais sejam os partidos políticos e as eleições no Brasil.

## 1. ASPECTOS JURÍDICOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 1.1. Conceitos de Partidos Políticos

Para a conceituação dos partidos políticos, antes de mais nada, cabe entender o seu surgimento. Não é possível diferenciar um partido trabalhista de um partido socialista se não forem conhecidas as diferentes circunstâncias de seu nascimento.

A razão de ser dos partidos é tornar viável a participação da sociedade no poder, para que este cumpra sua função de ser um serviço aos cidadãos, utilizando a autoridade de que se reveste e que deve ter seu alicerce na lei. Entretanto, por uma distorção provocada pela organização interna dos partidos, dominada pelos burocratas, alguns se tornam oligárquicos. Se a organização é indispensável à existência dos partidos, como fazer para evitar a inviabilização da democracia, pelo ímpeto da burocracia, a partir de uma posição de poder administrativo? Impor seus próprios interesses?

Não só os militantes ficam à mercê da “nova classe” partidária, mas a doutrina do partido passa a ser mera fachada para que a burocracia exista como um fim em si mesmo.

<sup>2</sup> Instruções e consultas do TSE - 2ª ed. rev. e ampl. Brasília, 2007.

Da mesma forma, analisar os sistemas bipartidários ou pluripartidários seria tarefa impossível sem antes reportarmos às origens dos partidos políticos em cada uma das nações, de acordo com o sistema nelas adotado, procurando, sobretudo, uma explicação para a proliferação em alguns países e sua restrição em outros.

A idéia de partido remonta à Idade Média. É mais antigo o vocábulo partido na terminologia política que classe nas denominações sociais. Denominava-se partido às facções que outrora dividiam as repúblicas, os clãs italianos no período renascentista, os clubes onde se realizavam as reuniões dos deputados das Assembléias Revolucionárias, bem como os comitês que lhes preparavam as eleições censitárias e as organizações populares da democracia moderna.

A justificativa para esta diversidade de interpretações num mesmo vocábulo está em que todas estas instituições tinham por objetivo a conquista e o exercício do poder.

Os verdadeiros partidos surgiram há pouco mais de um século. No seu perfil moderno, os partidos ganharam consistências, embora lentas, a partir da adoção do princípio da representatividade popular. Com o surgimento em 1215, na Inglaterra, do incipiente poder legislativo decorrente da Carta Magna Baronomum, vindo a se consolidar, porém, efetivamente, em meados do século XIX. Até aquela época, embora já encontrássemos tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento e até mesmo grupos parlamentares, não se conhecia partido político no sentido moderno do termo. É verdade que, gramaticalmente, a palavra partido designa parte do conjunto social e, por isso, já servia antes para designar grupos que, por qualquer razão, representavam ou defendiam idéias sem aceitação universal.<sup>3</sup>

A evolução geral dos partidos acentua-lhes a divergência em relação ao regime democrático. A centralização crescente diminui cada vez mais o

papel dos adeptos sobre os dirigentes, aumentando, pelo contrário, a influência dos segundos sobre os primeiros. Os processos eleitorais, aos poucos, perdem terreno para a designação dos chefes: a cooptação ou nomeação pelo alto, antigamente dissimuladas com cautela, hoje são confessadas, em parte, pelos estatutos e, às vezes, altamente proclamadas nos partidos fascistas como indícios de progresso.<sup>4</sup>

Oriunda do Ocidente, decorrente da instituição do sufrágio e da democracia representativa, a expressão partido político, designou, a princípio, os grupos constituídos para disputar eleições e exercer ou participar, em coalizão, do poder. Os partidos acolhiam posicionamentos diversos, mas, de algum modo, sempre relacionados com o exercício do poder do Estado.<sup>5</sup>

O conceito se ampliou, passando à abrangência de entidades desinteressadas na luta eleitoral, visando, entretanto, à conquista do poder com a eliminação dos outros grupos.

O partido político passa a se constituir através de um programa, exigindo de seus membros uma adesão mais íntima, fundado em sistemas completos e fechados de explicação do mundo.

Inicialmente, os partidos eram organizações quase exclusivamente parlamentares, mas foram, gradativamente, mobilizando movimentos de opinião, deixando de apenas tratar de questões concretas de ordem legislativa para agasalhar doutrinas políticas e ideológicas.

Assim, os sistemas partidários ganharam uma complexidade maior. Benjamin Constant<sup>6</sup> definia os partidos políticos como sendo "A reunião de homens que professem a mesma doutrina política".

Mais tarde, esta noção de doutrina cedeu lugar à ideologia. Entretanto, a identidade doutrinária ou ideológica foi ainda considerada

<sup>3</sup> Instruções e consultas do TSE - 2ª ed. rev. e ampl. Brasília, 2007.

<sup>4</sup> *Ibidem*, 2007.

<sup>5</sup> *Ibidem*, 2007.

<sup>6</sup> (apud BONAVIDES, 1983)

insuficiente para a caracterização dos partidos.

As atividades partidárias extraparlamentares foram dando aos partidos novas facetas, substituindo inúmeras associações similares, penetrando no mundo da economia, do sindicato, das associações e, conseqüentemente, superando particularismos de grupos para integrar-se melhor aos interesses gerais da sociedade, contribuindo melhor para a estabilidade social e para a formação política de amplas camadas da população.

George Washington, notório Presidente americano, em seu testamento político de 1776, advertia o povo dizendo que "Os partidos representavam uma ameaça ao Estado".<sup>7</sup>

Da mesma forma, Rousseau, em seu "Do Contrato Social", defende:

A vontade geral, semente da visão coletivista, condena os partidos políticos e todos os corpos intermediários entre o Estado e o indivíduo como formas de desvio dos cidadãos da preocupação com o interesse geral, com o acirramento dos interesses particulares, portanto, propõe-se a proibição dos partidos políticos e de todas as associações.<sup>8</sup>

Baseados em Aristóteles, que já distinguia na República Ateniense os agrupamentos da planície, da montanha e do litoral, surgiram no século XIX, teóricos que estabeleceram como critério fundamental de análise os vínculos existentes entre os partidos e uma certa realidade socioeconômica.

Para os marxistas, o partido político é o instrumento pelo qual se determina a classe social burguesia, proletariado e campesinato e trava sua luta no terreno político. Na prática, surgiram alguns tipos de partidos que fogem a essa classificação, tais como os representativos de minorias raciais e os partidos de cunho religioso.

A primeira definição de partido político

data de 1770, formulada por Edmundo Burke, publicada em sua obra "The Works of Edmund Burke"<sup>9</sup>, afirma que "O partido político é um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforços conjuntos, o interesse nacional, com base em alguns princípios especiais, ao redor dos quais, todos se acham de acordo".

Conceituar o que seja, de forma precisa e direta, partido político, é um tanto quanto arduo. Primeiro, porque falar em partidos políticos é também falar em facção. Entende-se que esta última foi substituída pelo partido e que denota um caráter que quase sempre subverte o governo [...] um partido é um grupo cujos membros pretendem agir em concerto na luta competitiva pelo poder público.<sup>10</sup>

Notam-se enormes divergências entre os autores da ciência política ao conceituar partido político. Entretanto, quando se fala em partidos políticos, a primeira idéia que vem à mente é a sua dimensão sociológica pela condição de grupo humano, em que se engendra um leque de relações que lhe conferem coesão e unidade do estímulo mútuo entre seus dirigentes, membros, candidatos, filiados e mesmo por seus simpatizantes. Os partidos políticos são grupos de considerável amplitude que objetivam o exercício do poder decisório nas diversas instâncias governativas, diferindo nesse aspecto dos grupos de pressão, que vislumbram apenas o exercício de influência junto às mesmas instituições.

A realidade sociológica dos partidos políticos, permaneceu, durante um longo período de tempo, desconhecida do ordenamento jurídico. Eles existiam à margem dos textos legais, que fingiam ignorá-los.

Até que se concretizasse a transição para os nossos dias, os partidos políticos constituíam apenas um fenômeno sociológico desprovido de conteúdo ou significação jurídica.

<sup>7</sup> (MEZZAROBÀ, 2005, p.79)

<sup>8</sup> (ROUSSEAU, 1997, p.199)

<sup>9</sup> (apud MEZZAROBÀ, op. cit.)

<sup>10</sup> (SARTORI, 1992, p. 136)

Quando ocorre a institucionalização jurídica da realidade partidária, a partir do final do século passado, chega-se também oficialmente o Estado Social. Nessa ocasião, os textos constitucionais, sem maiores reservas, entram a indicar o lugar que cabe às organizações partidárias no seio da ordem estabelecida.

Deixam, então, os partidos, de ser aquilo que foram no Estado Liberal, convertendo-se em base de todo o sistema democrático, sendo esta proclamada e reconhecida, com os laços de dependência da representação parlamentar transformados, em laços jurídicos com toda a força e garantia que o direito pudesse emprestar a uma realidade sociológica, de há muito imperante e inelutável.

## 1.2. Natureza Jurídica dos Partidos Políticos

O partido é uma unidade significativa de análise. É uma célula em todo o organismo partidário, e é de onde emanam os líderes políticos, de onde surgem as metas e soluções aos conflitos.

É necessário analisar os partidos políticos sob o ângulo organizacional, procurando empreender uma análise que leve a considerá-los um sistema, e que, como sistema, internamente, têm de ser estruturados para equilibrar uma intensa luta de grupos rivais, caracterizando subunidades partidárias. Subunidades estas importantes para conceituar e detalhar os partidos. Devido ao seu caráter pejorativo, não devemos chamá-los de facções, e sim de frações.<sup>11</sup>

Não há como falar em organismo partidário, se não avaliar sua organização estrutural, e nessa organização percebe-se que há subunidades partidárias, chamadas por alguns de “correntes”, por outros de “alas”.

Deste modo, surgem dentro da organização partidária tendências que se avolumam, caracterizando uma série estável de atitudes, determinando que o mundo partidário seja extremamente variado, com tendências partidárias

de esquerda, de centro e de direita.

A configuração desta natureza jurídica não tem importância meramente formal, visto que a questão está relacionada a outros problemas do próprio regime político, o qual determina não apenas a sua posição do sistema constitucional e jurídico, mas a própria situação no que tange ao mecanismo das relações entre o Estado e o corpo político, determinadas pela legalidade de sua existência na competição pelo exercício do poder.

No Brasil, de acordo com o que dispõe o artigo 17 da Constituição Federal em vigor e o artigo 1º da Lei nº 9.906/95, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, não podendo jamais ser considerados órgãos de direitos e obrigações, em decorrência de sua personificação jurídica. Agem em seu próprio nome no exercício de atividades públicas, considerados, portanto, uma associação civil por não terem objetivo de lucro.

As associações têm o mesmo conceito de sociedade, possuindo, entretanto, diferença específica em sua definição, ou seja, não visam lucro. Em outras palavras, as associações são sociedades que não têm interesse de lucro, embora nada impeça de ter lucro. São exemplos de associações os clubes recreativos, os sindicatos, os partidos políticos, as entidades religiosas, caritativas<sup>12</sup>, etc.

Ainda com referência aos partidos políticos no Brasil, sua existência se comprova mediante o registro na Justiça Eleitoral. Há casos em que poderá ser indeferido por motivos diversos, tais como o não cumprimento de determinados requisitos, como a falta de quórum em um dos diretórios. Uma vez registrado, o partido político torna-se pessoa jurídica de direito privado, apesar de sua função ser eminentemente pública, sua estrutura é, no entanto, de associação civil.

Com isso, o Brasil passou a tratar os partidos como associações de pessoas para a realização de objetivos políticos comuns, tendo de se constituir numa organização predeterminada e

<sup>11</sup> (SARTORI, 1992, p.165)

<sup>12</sup> (TÍZZA, 1999, p.65)

permanente, que busca expressar a vontade política do cidadão.

Em virtude do reconhecimento constitucional dos partidos políticos e da sua influência para a formação da vontade política, já se pretendeu que os partidos exercessem funções de um órgão constitucional. Entretanto, por mais que uma constituição reconheça a liberdade de criação de partidos políticos, em hipótese alguma se podem confundir as organizações partidárias com corporações de direito público.

Com a vigência da Lei 9.096/95, dirimiram-se as dúvidas porventura ainda reinantes acerca do status jurídico dos partidos políticos. No seu artigo primeiro, está lançado que o partido político é uma pessoa jurídica de direito privado.

Desta forma, diante desta nova realidade jurídica, que conjuga os preceitos de ordem constitucional (do artigo 17 da Carta Maior) e de ordem infraconstitucional (a Lei 9.096/95), pode ser dito que o partido político, pessoa jurídica de direito privado, é do tipo associativo, congregando pessoas que têm objetivos e idéias políticas comuns.

### 1.3. Democracia

Não tem como falar de partidos políticos sem falar em democracia. Democracia, palavra derivada do grego *demos* (povo), *kratos* (poder), tem diversos significados, quando aplicada à teoria política. No sentido original, é regime de governo no qual o poder de decisão é exercido diretamente pelo povo, segundo o princípio da predominância da maioria. É, neste caso, conhecida também por democracia direta.

Pode ainda ser o regime de governo em que os cidadãos exercem o direito de decidir por meio de representantes que escolhem e que são, perante eles, responsáveis, caso em que chamamos de democracia representativa.

É também o regime de governo geralmente representativo no qual os poderes da maioria são

exercidos dentro de um sistema de contrapesos constitucionais, destinados a garantir às maiorias o exercício de certos direitos individuais e coletivos.

Desse modo, a palavra democracia é empregada em relação a qualquer sistema político e social que, seja ou não sua forma democrática em qualquer dos sentidos aqui definidos, se proponha a diminuir os desníveis sociais ou econômicos existentes entre as diversas camadas da população, principalmente aquela resultante da distribuição desigual da propriedade privada.

O conceito de democracia pode ser elencado como um meio para a realização dos valores essenciais da convivência humana, através da participação dos cidadãos diretamente na gerência dos atos estatais. Repousa ela, assim, sobre dois princípios fundamentais: o princípio da soberania e o princípio da participação popular e dos direitos humanos, que conjugados, tendem à realização dos valores da igualdade e da liberdade.<sup>13</sup>

"A democracia como regime político de governo é governo do povo, pelo povo e para o povo"<sup>14</sup>, de onde podemos extrair o conceito que a democracia é o processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido direta ou indiretamente pelo povo e em proveito do povo.

A democracia pode ser descrita de três tipos: direta, indireta e semi-direta.

A democracia direta supõe o exercício do poder político pelo povo, reunido em assembléia plenária da coletividade. O povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. Este tipo de modalidade foi adotado, com êxito, no governo estadual do Rio Grande do Sul e em diversas prefeituras, inclusive em Goiânia, por meio do orçamento participativo.

A democracia indireta ou representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, se governa por meio de representantes eleitos periodicamente por ele, que tomam em seu nome e

<sup>13</sup> (SILVA, 1997, p.120)

<sup>14</sup> (LINCOLN, em seu Discurso de Posse, apud Enciclopédia Mirador Universal, 1983, p. 236)

no interesse as decisões políticas, envolvendo assim o instituto da representação.

A democracia semi-direta ou participativa caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia representativa com outros da democracia direta (referendo, plebiscito, revogação, iniciativa popular etc.).

A República Federativa do Brasil é uma democracia semi-direta na qual o povo é titular do poder e o exerce pelos seus representantes ou diretamente, nos termos previstos na Constituição, utilizando-se de instrumentos para reaproximar o cidadão das decisões políticas, seja através de democracia representativa (sufrágio universal), seja pelo caminho da democracia participativa (plebiscito, referendo, iniciativa popular).

O processo de democratização consiste não na passagem da democracia representativa para a direta, mas na ocupação, pelas formas ainda tradicionais da democracia, como é a representativa, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático. Tudo pode ser resumido na seguinte fórmula: da democratização da sociedade.<sup>15</sup>

## 2. OS PARTIDOS POLÍTICOS E A LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA

### 2.1. Evolução da Legislação Eleitoral

Em 1532, aconteceu a primeira eleição em solo brasileiro, neste ano, foram eleitos representantes para o Conselho Municipal da Vila de São Vicente. Durante o período colonial, todas as eleições para os governos municipais, obedeciam a determinações da Monarquia.

As primeiras eleições gerais no Brasil eram extremamente burocráticas, algumas delas demoravam meses para que os deputados fossem eleitos. Devido a essa lentidão, em 1881, o ilustre baiano Ruy Barbosa propôs a Lei Saraiva, que reformulou o sistema eleitoral da época e tornou as eleições diretas.

Com a Independência, passamos a adotar o modelo francês da legislação eleitoral. Nesta época, as eleições eram controladas pelo Imperador, que tinha pleno poder sobre as eleições, podendo alterar as legislações vigentes na véspera de cada eleição com o intuito do governo possuir sempre a maioria na Corte.

Durante a República Velha, era utilizada a política do "Café com Leite", que consistia em um revezamento do poder nacional entre: Minas Gerais e São Paulo. Neste período republicano, o voto era censitário e os analfabetos não podiam votar.

Somente com Getúlio Vargas, o processo eleitoral brasileiro passa a ser normatizado e codificado criando assim o Código Eleitoral e também o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como órgão competente para a matéria. Além disso, surgem novidades em relação ao voto feminino e as legislações sobre os partidos políticos. Porém, em 1937, Vargas com o Estado Novo extingue a Justiça Eleitoral.

Em 1945, a Justiça Eleitoral foi restaurada. Já em 1965, o novo Código Eleitoral Brasileiro é instituído pela Lei nº 4.737, de 15-7-1965, que, apesar de algumas alterações está atualmente em vigor. Em 1997, o então Presidente Fernando Henrique sancionou a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabeleceu a partir de então reservas de candidaturas para cada sexo. Essa lei aumentou sensivelmente a participação da mulher como veremos no decorrer do trabalho.

No Período Colonial não havia no Brasil um sistema eleitoral próprio, sendo observadas as Ordenações do Reino. Essas leis foram utilizadas por ocasião das primeiras eleições gerais realizadas no país, quando foram escolhidos deputados brasileiros para as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da nação portuguesa (Decreto de 7 de março de 1821).

Em 19 de junho de 1822, foi publicada a primeira lei eleitoral brasileira, que regulamentava a

<sup>15</sup> (BOBBIO, 1996, p.55)

escolha de uma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, a qual, eleita após a Proclamação da Independência, elaborou a Constituição do Império, outorgada em 1824.

Seguiram-se vários regulamentos, entre eles:

- Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842: instituiu o alistamento prévio e a eleição para membros das Mesas Receptoras, proibindo o voto por procuração;
- Decreto n. 842, de 19 de setembro de 1855 (Lei dos Círculos): estabeleceu o voto por distritos ou círculos eleitorais;
- Decreto n. 2.675, de 20 de outubro de 1875 (Lei do Terço): criou o título de eleitor;
- Decreto n. 3.029, de 9 de janeiro de 1881 (Lei Saraiva): estabeleceu o voto secreto e as eleições diretas.

Com a proclamação da República e a promulgação da primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil, mediante sufrágio universal, foi eleito, em 1º de março de 1894, o primeiro Presidente da República por voto direto - Prudente José de Moraes Barros, com 276.583 votos.

Em 24 de fevereiro de 1932, o Decreto n. 21.076 (primeiro Código Eleitoral) instituiu a Justiça Eleitoral, composta pelo Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, na capital da República; um Tribunal Regional da Justiça Eleitoral, na capital de cada Estado, no Distrito Federal e na sede do Governo do Território do Acre; e Juizes Eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários. Esse diploma veio disciplinar, também, o sistema de representação proporcional, os partidos políticos, o voto feminino e o segredo do voto que, apesar de normatizados desde 1821, ainda não haviam sido efetivados.

Após a Revolução de 1930, com o advento do Estado Novo, a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, excluiu a Justiça Eleitoral dos órgãos do Poder Judiciário. No período de 1937 a 1945 foram nomeados interventores para o Poder Executivo Estadual e Municipal, e as Casas Legislativas foram dissolvidas, cancelando-se as eleições em todo o território nacional.

Por intermédio do Decreto-Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945, que regulamentou as eleições e restabeleceu a Justiça Eleitoral, os pretórios regionais retomaram suas atividades em 7 de junho de 1945.

Após a queda do Estado Novo, o parlamento eleito em 2 de dezembro de 1945, valendo-se dos poderes ilimitados a ele conferidos pela Lei Constitucional n. 13, do mesmo ano, reuniu-se em Assembléia Constituinte e votou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Com isso, em 5 de outubro de 1946, os Tribunais Regionais Eleitorais foram extintos e reinstalados a seguir nos moldes estabelecidos pela Constituição de 1946.

Durante o período compreendido entre 1950 e 1965, os partidos políticos e toda matéria relativa a alistamento, eleições e propaganda eleitoral foram regidos pelas disposições contidas na Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950.

Até o ano de 1955, os próprios candidatos confeccionavam e distribuíam as cédulas aos eleitores. Com a edição da Lei n. 2.582, de 30 de agosto do mesmo ano, a cédula da eleição presidencial passou a ser oficial, sendo que o mesmo critério foi estendido aos demais cargos somente em 1962.

A partir de 1964, com a instalação do regime militar e a deposição do Presidente João Goulart, o processo eleitoral foi modificado inúmeras vezes por atos institucionais, emendas constitucionais, leis e decretos-leis. Nessa época, foram realizadas eleições indiretas para presidente da República, governadores dos Estados e Territórios e para prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e municípios caracterizados como área de segurança nacional. O período foi marcado, ainda, pela extinção dos partidos e a cassação de direitos políticos.

O Código Eleitoral - Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - estabeleceu os princípios básicos do atual sistema eleitoral brasileiro e ampliou o campo

de atuação desta Justiça Especializada.

O Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, extinguiu os partidos políticos existentes à época, dando origem ao bipartidarismo, representado pela ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro). O pluripartidarismo foi restabelecido somente em 1979.

Com a não-aprovação da "Emenda Dante de Oliveira" (1984), que previa a realização de eleições diretas para presidente e vice-presidente da República, restou adiado para 1989 o pleito que instituiria novamente o sufrágio direto para tais cargos.

Nos termos da Emenda Constitucional n. 25, em 15 de maio de 1985, foram instituídos dois turnos de votação para os cargos de Chefe dos Executivos, eleições diretas para as capitais dos Estados, estâncias hidrominerais e áreas consideradas de segurança nacional.

Em face das exigências de segurança e rapidez, e visando ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral e à eliminação de fraudes, a Justiça Eleitoral implantou, a partir de 1986, grandes modificações, tais como o controle informatizado do cadastro eleitoral, o recadastramento de 69.371.495 eleitores, bem como o processamento eletrônico dos resultados dos pleitos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido o sistema de eleição em dois turnos para os cargos de presidente da República e de governador, além do voto facultativo para os analfabetos e para os maiores de dezesseis anos. A mesma Carta previu, ainda, a realização de plebiscito para escolha do sistema de governo (organizado em 1993), bem como assegurou ampla autonomia aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Dentre as transformações sofridas pelo referido ordenamento constitucional, convém

destacar a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que dispõe sobre as eleições gerais para os cargos dos chefes do executivo, bem como a possibilidade de reeleição.

Atualmente, as normas concernentes ao funcionamento do Sistema Eleitoral Brasileiro encontram-se previstas, em síntese, na Constituição Federal de 1988 e nos dispositivos a seguir relacionados: Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral); Lei n. 9.504/1997 (normas para as eleições); Lei Complementar n. 64/1990 (inelegibilidades) e Lei n. 9.096/1995 (partidos políticos). Além disso, devem ser observadas, anualmente, as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

## 2.2. Lei 9.096/95 - Lei dos Partidos Políticos - LPP

Com a Constituição de 1988, ampliou-se a participação institucional dos partidos políticos na vida pública brasileira. Essa evolução que deságua na edição da Lei 9.096, de 19.9.1995, tem merecido a preocupação dos estudiosos da matéria, inclusive com âncoras históricas mais pretéritas.

Segundo Silva (1997, p.348), "considerando que um partido político se manifesta sempre como uma organização de um grupo social, que se propõe influir na orientação política".

A Carta Política de 1988 atendeu aos reclamos do pensamento jurídico nacional, que pugnava pelo enquadramento formal dos partidos políticos como pessoa jurídica de direito privado. Assim, dispõe a vigente *Lex Legum*, art. 17, § 2º, que os partidos políticos registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, após adquirirem personalidade na forma da lei civil. Se adquirirem personalidade na forma da lei civil é porque são pessoas jurídicas de direito privado, devendo, pois, registrar-se no Cartório de Registro de Títulos e Documentos; depois disso é que seus estatutos serão levados a registro no Tribunal Superior Eleitoral. Fica, pois, superado o disposto no art. 2º da Lei 5.682/71, que lhes reconhecia a natureza de pessoa jurídica de direito público interno.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> (SILVA, 1997, p.351)

A Constituição Pátria cuida do assunto no seu artigo 17. De acordo com o texto constitucional, está consagrada a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que respeitados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. São princípios essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito, do qual o partido político deve ser sempre um vetor propulsor, nunca podendo ser criado ou funcionar para labutar contra as pilastras da democracia.

Os partidos políticos prestam contas à Justiça Eleitoral, numa clara relativização da autonomia partidária, cedendo espaço ao controle jurisdicional das contas das entidades em apreço. São tecidas várias e procedentes críticas quanto a essa determinação constitucional, que finda por ensejar, na prática, apenas um controle formal da documentação que é encaminhada à Justiça Eleitoral pelos partidos políticos.

Pela Constituição Federal, é franqueado o acesso dos partidos políticos ao rádio e à televisão, “na forma da lei”, para divulgar os seus programas e as idéias dos seus componentes, acesso este não confundido com propaganda eleitoral ou pessoal.

Veda-se também a utilização, pelos partidos políticos, de organização paramilitar. Assim, a melhor leitura que pode ser feita do quarto parágrafo do art. 17 da CF/88 é a de que a proibição atinge também o partido político de atuar como grupo paramilitar, e não somente de tomar os préstimos deste.

### 3. SITUAÇÃO ATUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A situação dos partidos políticos no Brasil é extremamente preocupante, pois os partidos não são identificados com uma ideologia, com raríssimas e importantes exceções nos partidos de esquerda, e o que se tem são partidos fisiológicos comprometidos com interesses de grupos e a evidente ausência de fidelidade partidária.

Ressalta-se a existência de inúmeras siglas partidárias, sem ideologia, representando apenas um amontoado de entidades corporativas que servem apenas de aluguel para a eleição de determinados candidatos.

Os partidos políticos têm sido organizações puramente eleitorais, sem desempenhar papel relevante na formação política do povo, cujo bom senso político resulta de sua própria índole, da capacidade de conciliação, seja na pregação da união da sociedade que deseja construir, seja na fidelidade à pregação realizada.

Os partidos políticos tornaram-se reféns do Estado, tornando-se meros apêndices do poder público, ainda quando lhes fazem oposição.

Tal procedimento obstaculariza a legítima renovação do aparelho Estado, mesmo quando os partidos se sucedem no comando das entidades governamentais. Não atuam nas “entressafras eleitorais”, com raras exceções, quando se referem a partidos de esquerda mais radical. Fora dos períodos eleitorais, são clientelistas e atuam por razões personalistas, sem nenhuma densidade doutrinária.

De um modo geral, os partidos, quando estão no governo, tendem a ampliar os quadros burocráticos e perder a natural oxigenação de suas artérias de circulação interna, com a perda da sua razão própria de ser.

Em função desse quadro, a discussão acerca da reforma política, torna-se um assunto que extrapola a esfera meramente legislativa, porque afeta diretamente toda a sociedade.

Num país despido de um compromisso ideológico, prevalecendo o fisiologismo partidário, conforme os interesses de seus dirigentes, a reforma política tem um papel fundamental, de buscar o fortalecimento dos partidos políticos e de sua livre organização, colocando em prática as propostas assumidas e a fidelidade partidária, realizando, paralelamente, uma reflexão de toda a

estrutura governamental, suas controvérsias e seus objetivos políticos.

### 3.1. Reforma Política

O debate acerca da reforma política, em geral restrito às mudanças nas organizações partidárias, é tão fecundo no Brasil quanto o nosso sistema eleitoral.

A reforma que se discute no momento, faz com que exercitemos a compreensão da história do nosso sistema eleitoral desde as Ordenações Manuelinas, de 1521, até os nossos dias, caracterizado por cortes e recortes ao sabor das disputas pelo Poder Público.

Existe uma harmonia no Congresso Nacional para que essa reforma tenha como princípio o fortalecimento do nosso sistema partidário, de forma a propiciar as condições para que os partidos políticos se constituam em organizações doutrinárias, ideológicas, programáticas, verdadeiramente representativas das aspirações políticas dos diversos segmentos da sociedade brasileira.

Essa premissa fundamenta-se na necessidade da democracia brasileira em disciplinar a vida partidária, para que estes assumam cada vez mais o protagonismo da ação política em nosso país, visto que as grandes mudanças que ocorreram ao longo de nossa história têm sido mais o resultado de movimentos que da ação partidária organizada.

Há no mundo aproximadamente 150 modelos eleitorais diferentes, cada um foi forjado na história nacional ou se adequou à realidade social, econômica, demográfica e geográfica de seu país. Não é possível a transposição mecânica de modelos representativos de realidades sociais diferentes da nossa. Tome-se o caso do Parlamentarismo, comum na Europa e inusual na América. A diversidade institucional é a marca característica dos modelos eleitorais de todos os países do mundo.

A temática de reforma política está ligada à

forma que os mecanismos eleitorais e partidários devem ter para um regime representativo adequado às condições atuais do Brasil.

A chamada Reforma Política, enfocando principalmente o aspecto eleitoral que vem sendo debatida desde a Carta de 1988, trata-se de uma matéria bastante ampla com uma grande variedade de temas, destacando-se: a fidelidade partidária; o financiamento público de campanhas eleitorais; as listas preordenadas; a cláusula de barreira; a reeleição; e a criação de federações partidárias.

Com o advento da Lei nº 11.300/2006, conhecida como “minireforma eleitoral”, houve grandes avanços às regras da propaganda eleitoral e ao controle dos gastos de campanha, que não avançaram nos demais tópicos da reforma em questão.

Destaca-se, na discussão da reforma política, o Projeto de Lei - PL nº 2.679/2003, apensado ao PL nº 5.268/2001, que altera a Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral); a Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos); e a Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), que apresenta como principais pontos: a fidelidade partidária, a votação em listas preordenadas, o financiamento público de campanhas, a criação de federação partidárias e a redução da cláusula de barreira.

Em linhas gerais, a reforma pode ser dividida em duas frentes: a primeira é a reforma do sistema eleitoral, isto é, a alteração das regras que regulam como os cidadãos votam; a segunda, a reforma do sistema partidário, ou seja, a modificação das normas que estabelecem certos critérios para o funcionamento político e parlamentar dos partidos. Para cada uma dessas frentes propõem-se uma série de mudanças, tanto mudanças superficiais quanto profundas. Vou dar quatro exemplos. Uma reforma superficial no sistema eleitoral seria a introdução do financiamento público das campanhas eleitorais; uma mudança profunda seria a introdução do sistema de listas partidárias fechadas e preordenadas (pelos partidos políticos) nas eleições

proporcionais (para deputados e vereadores). Hoje vigora o sistema de lista aberta e voto uninominal. Vota-se no candidato, em qualquer candidato, e não na lista de candidatos que o partido escolheu previamente e apresenta aos eleitores. Uma reforma superficial no sistema partidário seria a instituição da finada cláusula de barreira. Uma reforma profunda seria a obrigação da fidelidade partidária, isto é, o controle das migrações de uma agremiação para outra.

Para cada um dos itens de cada reforma podem-se imaginar as intenções positivas e os resultados negativos, ou simplesmente inócuos. O financiamento público das campanhas eleitorais, isto é, o subsídio da política através do dinheiro dos nossos impostos, deveria, em princípio, igualar as condições da competição pelo poder entre pequenos partidos e grandes partidos (ou entre candidatos ricos e candidatos pobres), acabando com as distorções atuais e o elevadíssimo custo da propaganda política. Entretanto, não se prevê que o financiamento público seja a única fonte do financiamento eleitoral. Além disso, os recursos seriam distribuídos conforme o tamanho das bancadas dos partidos, o que reproduziria a desigualdade existente. E há ainda uma questão de fundo: por que nós deveríamos financiar a carreira dos políticos?

No caso da alteração do sistema eleitoral, a definição da preferência pelos deputados (federais e estaduais) seria substancialmente modificada. O eleitor não mais escolheria um candidato numa lista imensa de nomes, mas votaria na lista elaborada pelo partido político que optasse. A nova fórmula pretenderia, ao menos teoricamente, fortalecer os partidos como instituições e dar-lhes uma feição ideológica mais clara. No limite, votando na lista do partido estaríamos votando no programa do partido, e não em pessoas. Qual o defeito? Uma redução drástica da liberdade de escolha do eleitor. À medida que os chefes dos partidos controlassem as convenções partidárias, seria razoável imaginar que os oligarcas, no caso dos partidos de direita, os notáveis no caso dos partidos de centro, ou os burocratas, no caso dos partidos de esquerda

determinariam quem ficaria de fora da lista do partido, quem entraria na lista, e em que posição. Conclusão: não haveria institucionalização dos partidos, mas fortalecimento do poder das direções.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O homem, centro da vida social e, portanto, da sociedade juridicamente organizada, necessita reunir-se em grupos nos quais haja identidades de objetivos, idéias e opiniões.

A sociedade, por sua vez, tendo em vista a insuficiência do homem em se auto-organizar, necessita que ainda se estabeleça uma autoridade para coordená-la. Esta se faz por meio do Estado.

O Estado se organiza por critérios variados que lhe impõem limites e também à sociedade: as leis. Entretanto, a direção do Estado é feita por homens que, para isto, estão aglutinados em partidos políticos, criados com base nos mesmos critérios, já mencionados anteriormente, ou seja, identidade de objetivos, de idéias e opiniões.

Nota-se, contudo, uma carência nos indivíduos da capacidade de exercer as faculdades e os encargos que decorrem da institucionalização jurídico-constitucional do poder, encarnado no Estado. Não só no Brasil, mas em grande parte do mundo verifica-se a carência de líderes de projeção.

Ao exercer seus direitos políticos legalmente reconhecidos, o indivíduo ingressa regularmente no processo político-eleitoral. Quanto ao exercício da cidadania, é assegurada aos cidadãos a prerrogativa de influir e participar na organização e funcionamento do governo, dando-lhes a titularidade de participantes dos fatos políticos.

Por intermédio dos partidos políticos, a ação política dos cidadãos se materializa. Compõe-se dos grupos pluralistas da sociedade, funcionando como meio de limitação, controle e sustentação dos governantes.

No intuito de defender suas finalidades e objetivos específicos, as instituições profissionais, religiosas ou de cultura se preservam contra possíveis exceções por parte dos governantes, dando origem aos partidos políticos e, conseqüentemente, às várias facções dos mesmos.

Nem mesmo nas sociedades com as liberdades limitadas pelas ditaduras e seus intérpretes conseguiu-se obscurecer os partidos políticos. No exemplo brasileiro, quando imperou o regime militar de 1964, prevaleceram todos os partidos, ainda que na clandestinidade ou transvertidos em “siglas oficiosas”.

Historicamente se comprova a necessidade de fortalecer o sistema partidário no Brasil, de forma a propiciar as condições para que os partidos políticos passem a serem organizações que representem as aspirações políticas dos diversos segmentos da sociedade.

A discussão acerca de uma reforma política revela-nos dois campos políticos: de um lado, acredita-se que todos os problemas da política nacional populismo, elitismo, excesso de Estado, falta de Estado decorrem dos vícios da “classe política”, que necessita ser apurada, através de um grande movimento moralizador, a corrupção poderia ser mais controlada e controlável. Do outro, vislumbram-se as dificuldades políticas governabilidade, representatividade, proporcionalidade, ou a ausência delas como um problema de desenho constitucional. Mudadas as regras da legislação partidária e eleitoral, tem-se não só uma “legislação de primeiro mundo”, mas uma política de primeiro mundo: partidos ideológicos, governos programáticos, legislativo eficiente.

A reforma política apresenta sem nenhuma dúvida propostas relevantes como a fidelidade partidária, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais dos partidos; partidos ideológicos e representativos; e redução do personalismo e do clientelismo, constituindo, no seu bojo, aspectos fundamentais para que se fortaleçam os partidos políticos, vítimas constantes

das transferências de legenda.

Supondo que o interesse geral e comum de todos seja uma elevação do padrão ético dos políticos, uma reforma política, por si só, não seria suficiente para garantir isso. Os movimentos pela “ética na política” têm um componente ilusório muito forte. Acreditam que o aperfeiçoamento da representação política, seus mecanismos e seus objetivos estão ligados apenas à melhoria da elite política e que este aprimoramento pode ser conseguido trocando-se apenas os políticos. Para substituir a classe política nativa por outra se cometerá os mesmos erros.

O tema da reforma política - sua necessidade, urgência e finalidade - ganham destaque quando se descobrem casos de corrupção no Legislativo e/ou no Executivo. Entretanto, na conjuntura atual a reforma não é só irrealizável, é irrelevante ao conjunto da sociedade. Qualquer modificação em qualquer aspecto da legislação eleitoral e partidária afeta interesses e os interessados se mobilizam ou para barrar a alteração proposta ou para neutralizar seus efeitos. Foi o caso do fim da cláusula de barreira, que, aliás, não acabou com a fragmentação partidária, seu objetivo inicial. Este é um exemplo não da dificuldade momentânea da realização da reforma política, mas da sua inviabilidade.

As crises políticas ou as disfunções institucionais não resultam das leis. Os problemas de representatividade não se resolvem apenas com as modificações propostas: voto em lista, financiamento público de campanhas, redução do tamanho dos distritos eleitorais, vinculação partidária etc.. Está provado que a fragilidade dos partidos políticos não decorre exclusivamente da legislação eleitoral atual. O que se tem que discutir nesse momento como reforma política é a qualidade do governo e de suas prioridades e, a partir daí, através do funcionamento racional e contínuo das regras de escolha eleitoral que os cidadãos aprenderão qual é o valor do seu voto, qual o peso do seu voto e quais as conseqüências do seu voto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AURÉLIO, Marco. Artigos e comentários. Disponível no site: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br) (Acessado em 20 de setembro de 2011), 2011.

A Constituição do Brasil (Comparada com a Constituição de 1967 e comentada). São Paulo: Price Water House, 1989.

BOBBIO, Norberto. O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

FIÚZA, César. Direito Civil: Curso completo. 2.ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

GENRO, Tarso. Artigos e comentários. Disponível no site: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br) (Acessado em 20 de outubro de 2011), 2011.

INSTRUÇÕES E CONSULTAS DO TSE 2.ª ed. Rev. e Ampl. Brasília, 2007.

JARDIM, Torquato. Direito Eleitoral Positivo. 2.ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

LINCOLN, Abrahan. Discurso de posse. Enciclopédia Mirador Universal. São Paulo, 1983.

MEZZAROBA, Orides. Partidos Políticos. Curitiba: Juruá, 2005

PROJETO DE LEI Nº 2679/2003. Disponível no site [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) Acessado em 10 de setembro de 2011.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Globo, 1997, p.199, ET. SEQ. Os Pensadores.

SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas

Partidários. Brasília: Zahar. 1992.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SKIDMORE, Thomas E. Brasil de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1984.

## A REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA DO ARTIGO 81, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS.

Rodrigo da Silva Pedreira<sup>1</sup>

### RESUMO

Este Artigo Científico analisa e discute um tema debatido corriqueiramente no âmbito do Direito Eleitoral: a aplicação obrigatória do artigo 81, §1º, da Constituição Federal aos Municípios. A jurisprudência oscilante do TSE a respeito da existência do princípio da simetria sobre esse assunto específico é uma questão ainda sem resposta definitiva, embora o STF já tenha decidido diversos casos reconhecendo a autonomia do Município para disciplinar acerca de eleições suplementares no segundo biênio do mandato para Prefeito e Vice-Prefeito. A partir de uma breve exposição de teorias constitucionais, buscar-se-á compreender as diferentes teses à respeito da necessidade, ou não, de o Município estabelecer na Lei Orgânica a sucessão dos cargos do Poder Executivo local. Além disso, analisar-se-á a jurisprudência atual acerca da matéria que é alvo de diversas críticas e controvérsias tanto de doutrinadores como de magistrados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional e Eleitoral, Artigo 81, § 1º, da Constituição Federal, Norma de reprodução obrigatória, Município, Lei Orgânica.

### INTRODUÇÃO

O artigo 81, §1º, da Constituição Federal dispõe que vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, nos últimos dois anos de mandato, far-se-á eleição indireta, ou seja, pelo Congresso Nacional, trinta dias depois de aberta a última vaga.

O presente artigo pretende discutir se a mencionada norma constitucional é de reprodução obrigatória nas Leis Orgânicas Municipais, o que

quer dizer, que se deve constar obrigatoriamente na referida norma do Município que as eleições, que ocorram nos dois últimos anos de mandato do Poder Executivo local, serão indiretas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde 1994, é pacífica no sentido de que o artigo 81, §1º, da Constituição Federal, não é uma norma de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios em suas respectivas Constituições.

Portanto, cabe aos mencionados entes federados exercerem a autonomia e estabelecerem as regras da sucessão nos casos em que ocorra a dupla vacância.

Apesar de o Supremo Tribunal possuir posição firmada a mais de uma década, a evolução jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral não acompanhou esse entendimento por muito tempo, oscilando a interpretação da norma constitucional em cada caso concreto.

No entanto, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 70.424, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, no dia 30.6.2011, o Tribunal Superior Eleitoral consignou a existência de orientação jurisprudencial uníssona da Corte Suprema acerca da matéria, assim, em tese, deve prevalecer a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica Municipal que regule a sucessão do Poder Executivo no caso de dupla vacância.

O presente artigo pretende apresentar brevemente a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, bem como as principais dificuldades da Justiça Eleitoral para aplicar o entendimento de que o artigo 81, §1º, da Constituição Federal é uma norma de reprodução obrigatória.

Ademais, serão apresentadas críticas à atual jurisprudência do STF que, apesar de ser antiga, não é definitiva, uma vez que a Corte se pronunciou apenas liminarmente em alguns casos.

Portanto, ainda estão pendentes de

<sup>1</sup> Advogado, Especialista em Direito Eleitoral pela LFG, em Direito Constitucional pelo IDP e graduado em Ciência Política pela UnB.

juízo de mérito os precedentes que concluíram pela desnecessidade que os Municípios apliquem o artigo 81, §1º, da Constituição Federal nos casos de dupla vacância.

Com a alteração de grande parte da composição do Supremo, é perfeitamente possível uma guinada jurisprudencial acerca da matéria, tendo em vista que a interpretação anterior da norma constitucional possui diversas consequências perigosas de ordem prática que, em última análise, podem abalar os pilares fundamentais da Justiça Eleitoral.

## 1. A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS

A Constituição Federal de 1988<sup>2</sup> dispõe que os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são dotados de autonomia, *“exteriorizando-se pelas capacidades de auto-organização (ter constituição ou lei orgânica própria), autolegislação (criar normas gerais e abstratas), auto-administração (prestar e manter serviços próprios) e auto-governo (gerir negócios)”*<sup>3</sup>.

No entanto, a autonomia dos Estados-membros e dos Municípios é limitada pela própria Carta Magna, vedando os mencionados entes federados de disciplinarem determinadas matérias, proibindo de legislar matérias constitucionais que todos os entes devem observar e exigindo a reprodução de alguns temas na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal.

Dessa forma, a autonomia não deve se confundir com a soberania, uma vez que esta última deve ser reconhecida como um poder independente e supremo.

Por sua vez, Costantino Mortati define a autonomia como uma liberdade vinculada a algum ente, sendo possível a sua auto-regulamentação de determinados temas, *verbis*:

É a liberdade de determinação consentida a um sujeito, resultando no poder de dar a si mesmo a lei

reguladora da própria conduta, ou, mais compreensivamente, o poder de prover ao atendimento dos próprios interesses e, portanto, de gozar e de dispor dos meios necessários para obter uma satisfação harmônica e coordenada dos referidos interesses.<sup>4</sup>

O constitucionalista português Canotilho leciona que a garantia da administração municipal autônoma está relacionada à necessidade da descentralização administrativa do Estado, assegurando uma maior participação política do povo no Estado de Direito Democrático:

Não obstante a configuração da autonomia local ao se traduzir, hoje, numa simples auto-organização da sociedade e como contrapoder do estado, o princípio da garantia da autonomia local terá a ver com o estado de direito sobretudo nas dimensões de autonomia normativa [...] e de garantia institucional que assegura aos municípios um espaço de conformação autônoma cujo conteúdo essencial não pode ser destruído pela administração estadual.<sup>5</sup>

Acrescenta o constitucionalista que as leis gerais da República que tratam de princípios fundamentais e estruturantes devem prevalecer em relação a quaisquer outros atos normativos anteriormente expedidos pelos entes federados, *“pois esses são princípios constitucionais de observância obrigatória por quaisquer leis ou actos normativos, quer dos Órgãos de Soberania quer das Regiões Autónomas”*<sup>6</sup>.

Portanto, é evidente que a limitação constitucional do poder dos Municípios e Estados-membros de legislar, de auto-governar, auto-gestão e auto-organização, evita a quebra do pacto federativo entre os entes.

Hans Kelsen trata especificamente dessa matéria e consigna que a autonomia do Poder Legislativo dos Estados-membros é limitada de acordo com a Constituição, no seguinte trecho:

Se porém a Constituição, que é cronologicamente a primeira a regular certos traços fundamentais das Constituições dos estados-membros, de modo que

<sup>2</sup> CF/88. Artigo 18. Nesse mesmo sentido as Constituições Federais anteriores: CF 1897. Artigo 63; CF 1934. Artigo 7º, I; CF 1937. Artigo 21, I; CF 1946. Artigo 18; CF 1967. Artigo 13.4 BULOS, Uadi Lammêgo. Poder de Gestão do Estado-Membro. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, ano 23, n. 12, p. 1362-1371, dez. 2007, p. 1362.

<sup>3</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. Poder de Gestão do Estado-Membro. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, ano 23, n. 12, p. 1362-1371, dez. 2007, p. 1362.

<sup>4</sup> MORTATI, Costantino. Istituzioni di diritto pubblico. Padova: Cedam, 1976, 2v., p. 694.

<sup>5</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 253.

<sup>6</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 807.

os órgãos legislativos destes possam modificar ou aperfeiçoar as respectivas Constituições somente dentro dos limites colocados pela Constituição total, e se, assim, os estados-membros tiverem apenas uma autonomia constitucional limitada, e a União absolutamente nenhuma, então pertencem à Constituição total, juntamente com toda a Constituição federal, os traços fundamentais dos estados-membros.<sup>7</sup>

Nesse mesmo sentido, o doutrinador Gabriel Ivo assevera que *“as unidades federadas detêm liberdade de gestão dos próprios assuntos, contudo é limitada, pois têm de observar certos princípios da Constituição Federal”*<sup>8</sup>

José Nilo de Castro também corrobora com hermenêutica constitucional de que os Municípios possuem autonomia e auto-organização asseguradas pela Carta Magna, no seguinte trecho:

É o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais. É dizer: possui o Município dignidade constitucional. É autônomo na Carta Magna de hoje quanto nas anteriores, desde 1934. Falecia-lhe apenas a auto-organização. Não detém a autonomia federativa. E a autonomia é a medida constitucional da soberania, que é poder insubmetido.<sup>9</sup>

Outro ilustre jurista brasileiro, Paulo Bonavides, identifica que a Constituição Federal de 1988 garante aos Municípios autonomia, sendo que há uma ampliação da institucionalização do novo modelo federativo estabelecido:

Todavia no Brasil, com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes. Traz o art. 29, por sua vez, um considerável acréscimo de institucionalização, em apoio à concretude do novo modelo federativo estabelecido pelo art. 18, visto que determina seja o município regido por lei orgânica, votada por quorum qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal – requisito formal que faz daquele estatuto um diploma dotado de grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais.<sup>10</sup>

Dessa forma, não há dúvida de que é assegurada aos Municípios a autonomia típica de um ente federado, visto que possui quatro características fundamentais, quais sejam, a auto-organização, o autogoverno, o poder legislativo autônomo e a auto-administração.

A doutrina pátria reconhece a inexistência de obrigação do ente federado de reproduzir a norma constitucional de observância da União quando a matéria a ser legislada se limite à auto-organização do Estado-membro ou do Município.

Nesse sentido, o doutrinador Leo Leony que assim leciona:<sup>11</sup>

O não-oferecimento de disciplina normativa compulsória pelo constituinte federal em relação a determinadas matérias coloca o órgão constituinte estadual em posição de franca independência, na medida em que a regulação que vier oferecer a certos institutos não estará sujeita, naquilo em que essa regulamentação for efetivamente autônoma, a qualquer controle externo ao aparelho institucional estadual.

Ademais, o professor Raul Machado Horta ensina que *“a autonomia constitucional do Estado-membro reclama a atividade de órgão constituinte, o qual não dispõe, todavia, da plenitude originária do criador da Constituição Federal.”*<sup>12</sup>

A autonomia dos Estados-membros e dos Municípios deve ser assegurada na interpretação do comando constitucional, mas – como já reiterado – os limites para os referidos entes federados legislarem não devem violar as regras e princípios da Constituição Federal.

Dessa forma, a atuação do Poder Judiciário para aferir se houve descumprimento de regra constitucional quando o ente federado (Estado-membro ou Município) legisla é de suprema importância.

Contudo, há de se analisar se a Carta Magna

<sup>7</sup> Kelsen, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

<sup>8</sup> IVO, Gabriel. *Constituição Estadual. Competência Para Elaboração da Constituição do Estado Membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 93.

<sup>9</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 60/61.

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 312/313.

<sup>11</sup> LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual*. São Paulo: Saraiva, 2007, Capítulo I – “Normas de observância obrigatória para os Estados-membros na Constituição de 1988”, p.30.

<sup>12</sup> HORTA, Raul Machado. *Da Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte, 1964, p.241.

limita a legislação estadual e municipal que dispõem sobre a sucessão do Poder Executivo no caso em que ocorra a dupla vacância.

## 2. DA REPRODUÇÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL NAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS

Após uma breve análise da autonomia do Estado-membro e dos Municípios, necessário identificar quais as normas constitucionais devem ser reproduzidas obrigatoriamente pela Constituição Estadual e, em especial, pela Lei Orgânica Municipal.

O constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que *“não são postos como limites à auto-organização e ao autogoverno dos Estados apenas ‘princípios’ propriamente ditos”,* uma vez que *“a Lei Magna exige dos Estados a observância de normas precisas, que preordenam a sua organização[...].”*<sup>13</sup>

Com efeito, em apertada síntese, os Estados-membros devem observar os princípios de limitação previstos no artigo 34, VII,<sup>14</sup> e no artigo 60, §4º, da Constituição Federal<sup>15</sup> sendo que, no que couber, a Carta Magna também impõe os mencionados preceitos aos Municípios.

Esses “princípios constitucionais sensíveis”<sup>16</sup> também podem ser caracterizados como aqueles que *“uma vez violados, poderiam ensejar a intervenção da União nos Estados-membros ou no Distrito Federal.”*<sup>17</sup>

No entanto, o que gera dúvida ao aplicador do direito não são os princípios explícitos, pois é inquestionável a obrigatoriedade de observância pelos Estados-membros e pelos Municípios. O questionamento se restringe acerca da necessidade de reprodução de princípios constitucionais implícitos.

Estes princípios implícitos, *“na verdade, são sempre duvidosos, na medida em que padecem de subjetivismo (pois cada jurista acaba por estabelecer a sua relação de princípios ‘implícitos’), o que enfraquece a sua respeitabilidade científica.”*<sup>18</sup>

Além dos princípios constitucionais que limitam a competência dos Estados-membros e dos Municípios, algumas normas limitam a estrutura dos órgãos estaduais e municipais, sendo que o doutrinador Manoel Gonçalves as denomina de “regras de preordenação institucional”.

Inclusive, Raul Machado Horta entende que grande parte da atividade dos constituintes estaduais se restringe a citar *“normas de reprodução, mediante as quais faz a transferência da Constituição Federal para a Constituição do Estado das normas centrais, especialmente as situadas no campo das normas de preordenação”*<sup>19</sup>

A Constituição define algumas das estruturas dos Estados-membros, tais como eleição de Governador e Vice-Governador prevista nos artigos 27 e 28.<sup>20</sup>

Por sua vez, as “regras de extensão

<sup>13</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. 1, 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 197.

<sup>14</sup> CF - Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:  
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;  
b) direitos da pessoa humana;  
c) autonomia municipal;  
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

<sup>15</sup> CF - Art. 60 [...] § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes;  
IV - os direitos e garantias individuais.

<sup>16</sup> MIRANDA, Francisco C. Pontes de, Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969, tomo V. 2ª ed., ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1971.

<sup>17</sup> LEONCY, Léo Ferreira. Controle de constitucionalidade estadual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 20.

<sup>18</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. 1, 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 198.

<sup>19</sup> HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 73.

<sup>20</sup> CF - Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

CF - Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

normativa” são as normas que prevêm a competência organizacional para a Administração Pública Federal e que são estendidas para os outros entes, como é o caso da limitação da alçada dos Tribunais de Contas (artigo 75 da Constituição Federal<sup>21</sup>).

Por fim, as “regras de subordinação normativa” são as normas direcionadas “a todos os entes federativos (União, Estados, Municípios), predefinem o conteúdo da legislação que será editada por eles”<sup>22</sup>. Os artigos 37 e 39 da Constituição traçam postulados para a Administração Pública em geral e dispõem sobre os servidores públicos das três esferas da Federação, portanto, são normas estabelecidas para limitarem o poder constituinte estadual.

Cumprem observar alguns incisos do artigo 29 da Constituição Federal<sup>23</sup> que exigem que a Lei Orgânica Municipal estabeleça algumas regras típicas do Direito Eleitoral, como, a composição das Câmaras Municipais, sucessão do Poder Executivo Municipal, bem como a forma da eleição de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

Há um aparente conflito entre normas constitucionais, uma vez que a Carta Magna confere ao ente municipal competência para legislar sobre Direito Eleitoral, o que é vedado pelo próprio artigo 22 da Constituição Federal<sup>24</sup> que dispõe expressamente que compete à União legislar sobre essa matéria.

O constitucionalista José Afonso da Silva leciona que o constituinte incluiu no Texto Constitucional competência indevida aos Municípios:

“Certa “incisomania”, na redação da Constituição, levou o constituinte a incluir como inciso do art. 29 matérias que não podem constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal, porque não se trata de assunto de sua competência, tais como as referentes a definição de eleições, duração de mandato, pleito direto e simultâneo em todo o País (como que Município pode tratar disso?), época das eleições[...] Enfim, toda a matéria constante dos incs. I, II, IV e VIII do art. 29 é de competência do constituinte nacional”<sup>25</sup>

O professor Léo Leony defende que a Constituição Federal de 1988 limita os Estados-membros de quatro formas, quais sejam, “(a) ora expressamente (normas expressas), (b) ora implicitamente (normas implícitas); aparecem sob a formulação (c) ora de um mandamento (normas mandatórias), (d) ora de uma vedação (normas vedatórias)”<sup>26</sup>

As duas primeiras limitações já foram anteriormente apreciadas, sendo que resta analisar sucintamente as normas constitucionais mandatórias e vedatórias que impedem que os Estados-membros e os Municípios extrapolem as competências a eles conferidas.

José Afonso da Silva define as normas vedatórias como aquelas que “proíbem explicitamente os Estados de adotar determinados atos ou procedimentos”<sup>27</sup>, sendo que as normas mandatórias nada mais são do que “disposições que, de maneira explícita e direta, determinam aos Estados a observância de princípios.”<sup>28</sup>

Dessa forma, ambas as espécies normativas limitam a autonomia do ente federado, seja de forma vedatória ou impositiva, evitando, assim, a violação das regras fundamentais dispostas pelo constituinte originário na Carta Magna.

<sup>21</sup> CF - Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

<sup>22</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. 1, 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 198.

<sup>23</sup> CF - Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de municípios com mais de duzentos mil eleitores;

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 58, de 2009) (Produção de efeito)

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; (Renumerado do inciso VI, pela Emenda Constitucional n° 1, de 1992)

<sup>24</sup> CF - Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 643.

<sup>26</sup> LEONCY, Léo Ferreira. Controle de constitucionalidade estadual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 14.

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 522.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 522.

Também existem normas constitucionais de extensão proibida aos Estados e Municípios, uma vez que *“a destinação de tais normas aos órgãos e entes da União não autoriza a extensibilidade da disciplina oferecida pela Constituição Federal”*<sup>29</sup>

Exemplo de norma constitucional destinada exclusivamente à União e que é vedada a reprodução da regra pelos demais entes federados são as prerrogativas criminais que o Presidente da República possui, dispostas no artigo 86, §3º e § 4º, da Constituição Federal.

Por fim, existem as normas constitucionais que não devem ser obrigatoriamente repetidas na Lei Orgânica Municipal e na Constituição Estadual, o constituinte derivado local possui ampla liberdade – nos termos constitucionais – para disciplinar as matérias, sendo possível a reprodução da norma prevista na Carta Magna, esta regra é identificada como “normas de imitação”<sup>30</sup>

A partir da identificação das normas e princípios constitucionais que devem obrigatoriamente constar das Leis Orgânicas Municipais e Constituições Estaduais, deve ser questionado se a regra do artigo 81, §1º, da Constituição Federal deve ser obrigatoriamente observada pelos Municípios e Estados-membros.

### 3. A INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 81, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O artigo 81, §1º, da Constituição Federal<sup>31</sup> dispõe sobre a hipótese específica da sucessão para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República quando ocorrer a dupla vacância nos últimos dois anos de mandato.

O Supremo Tribunal Federal (STF) ao interpretar a norma constitucional asseverou que os Municípios e os Estados possuem autonomia para dispor a respeito de sua organização administrativa, conforme o artigo 30, I e artigo 34, VII, “c”, da Constituição Federal.<sup>32</sup>

Isso porque não cabe à União Federal intervir na definição do processo de escolha eminentemente política dos sucessores para o cargo do Poder Executivo, por um período residual do mandato.

Nesse sentido, o acórdão da medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.057-3/BA, de relatoria do Ministro Celso de Mello, que analisou a Lei nº 6.571/97 do Estado da Bahia e concluiu que *“o Estado-membro dispõe de competência para disciplinar o processo de escolha, por sua Assembléia Legislativa, do Governador e do Vice-Governador do Estado, nas hipóteses em que se verificar a dupla vacância desses cargos nos últimos dois anos do período governamental.”*<sup>33</sup>

Para chegar até essa conclusão, a Suprema Corte assentou que o Estado-membro não está obrigado a se submeter a questões que dizem respeito a sua autonomia política, uma vez que sequer existe lei que discipline a matéria.

O STF consignou, ainda, inexistir, *“[...] no que concerne à hipótese de escolha suplementar pelo próprio Poder Legislativo, no caso excepcional da dupla vacância, qualquer regramento constitucional que, limitando a autonomia estadual [e, por conseguinte, municipal], imponha a essa unidade da Federação a sua integral submissão aos padrões normativos federais [...]”*.

Nesse mesmo sentido, o acórdão do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3549-51/GO<sup>34</sup>, de

<sup>29</sup> LEONCY, Léo Ferreira. Controle de constitucionalidade estadual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 27.

<sup>30</sup> HORTA, Raul Machado. Da Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro, Belo Horizonte, 1964, p.193.

<sup>31</sup> CF - Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

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

<sup>32</sup> CF - Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

CF - Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

C) autonomia municipal;

<sup>33</sup> STF, ADI 1057 MC / BA, Min. Rel. Celso de Mello, Julgamento em 20.4.1994, Tribunal Pleno, DJ 6.4.2010. Nesse mesmo sentido: STF, ADI 4298, Min. Rel. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 27.11.2009

<sup>34</sup> STF, ADI 3549, Min. Rel. Cármen Lúcia, DJe 31.10.2007

relatoria da Ministra Cármen Lúcia, que declarou inconstitucional o dispositivo da Constituição do Estado do Goiás que estabelecia as regras eleitorais dos Municípios no caso de dupla vacância dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, uma vez que viola a autonomia política municipal de auto-organização e auto-governo.

Isso porque, “o art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância.”

Apesar de existir a indiscutível autonomia dos Estados e Municípios para escolherem a forma de sucessão dos cargos duplamente vagos do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal apresentou determinados limites para esse exercício de competência.

É o que revela o acórdão no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687/PA, de relatoria do Ministro Celso de Mello, que consignou que “não se reveste de validade jurídico-constitucional, por ofensiva aos postulados da autonomia do Município (CF, arts. 29 e 30) e da separação de poderes (CF, art. 2º c/c o art. 95, parágrafo único, I), a norma, que, embora inscrita na Constituição do Estado-membro, atribui, indevidamente, ao Juiz de Direito da comarca, que é autoridade estadual, a condição de substituto eventual do Prefeito Municipal.”<sup>35</sup>

Nesse mesmo sentido, o acórdão da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2709, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que declarou inconstitucional dispositivo da Constituição Estadual de Sergipe que suprimiu a possibilidade de qualquer tipo de eleição no último ano do mandato, pois “ser[iam] sucessivamente chamados o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça, para exercer o cargo de Governador”.<sup>36</sup>

Além dessas limitações, o Supremo Tribunal Federal concluiu que a matéria tratada pelas legislações municipais e estaduais que

estabelecem as regras de sucessão no caso de dupla vacância não é de Direito Eleitoral, uma vez que a competência privativa para legislar sobre Direito Eleitoral é da União, conforme o artigo 22, I, da Constituição Federal.<sup>37</sup>

Para atribuir a competência de legislar sobre o processo de escolha do representante por um período residual aos Estados e Municípios, o STF entendeu que essa questão é político-administrativa, pois esta competência está ligada à autonomia política dos entes federados de dispor sobre a organização dos poderes locais.

Com efeito, como a lei municipal ou estadual que disciplina a referida matéria não é de Direito Eleitoral, o Supremo Tribunal Federal já consignou que “predefinindo seu caráter não-eleitoral, não há excogitar ofensa ao princípio da anterioridade da lei eleitoral estabelecido pelo art. 16 da Constituição Federal.”<sup>38</sup>

Ao afastar o princípio da simetria, argumento sempre utilizado pela Corte Suprema para que todos os entes federados obedeam a determinado regramento constitucional direcionado à União, as decisões do STF geraram determinada insegurança jurídica.

Isso porque foi concedido poder à cerca de 5.565 municípios, 26 Estados e para o Distrito Federal disciplinarem como bem entenderem a sucessão do Poder Executivo no caso de dupla vacância, sendo a insegurança agravada pelo fato de que o princípio da anualidade eleitoral não deve ser observado.

Dessa forma, com o fim do primeiro biênio dos mandatos dos Prefeitos e Vice-Prefeitos eleitos em 2008, a Justiça Eleitoral recentemente tem analisado diversos casos complexos sobre a matéria.

#### 4. A INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 81, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

A jurisprudência do Tribunal Superior

<sup>35</sup> STF, ADI 687/PA, Min. Rel. Celso de Mello, julgamento 2.2.1995, Tribunal Pleno, DJ 10.2.2006

<sup>36</sup> STF, ADI 2709, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 15.5.2008

<sup>37</sup> CF, Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

<sup>38</sup> STF, AI 4298, Min. Rel. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 27.11.2009.

Eleitoral (TSE) até o ano de 2011 era oscilante com relação a existência, ou não, da obrigatoriedade de observância, pelo município, do disposto no artigo 81, §1º, da Constituição da República, mesmo existindo jurisprudência firmada e reiterada do Supremo Tribunal sobre o tema.

Nesse sentido, o acórdão do Mandado de Segurança nº 3643, de relatoria do Ministro Marcelo Ribeiro, que assenta que *“aplica-se, aos estados e municípios, o disposto no art. 81, § 1º, da Constituição Federal, que determina a realização de eleição indireta, se ocorrer vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nos dois últimos anos do mandato, independentemente da causa da vacância”*<sup>39</sup>

Nesse mesmo sentido, o acórdão do Agravo Regimental na Ação Cautelar nº que consignou que *“o art. 81, § 1º, da Constituição Federal, ao prever a realização de eleições indiretas no segundo biênio dos mandatos a que se refere, é igualmente aplicável, por simetria, aos estados e municípios, independentemente da causa de vacância, eleitoral ou não eleitoral”*.<sup>40</sup>

O mais interessante da antiga jurisprudência do TSE é que afasta justamente todos os argumentos utilizados pelo STF para reconhecer a autonomia dos Municípios e do Estado para legislar sobre a sucessão no caso de dupla vacância no Poder Executivo.

As decisões da Corte Eleitoral concluíam que a autonomia municipal disposta no artigo 30 da Constituição Federal não poderia sobrepor à competência da União para legislar sobre Direito Eleitoral, nos termos do artigo 22, I, da Carta Magna.

Portanto, a disciplina da matéria deveria ser federal, em face da uniformidade da disciplina normativa, evitando a movimentação da Justiça Eleitoral para a organização de eleição direta em data próxima à realização do pleito subsequente.

No entanto, o Tribunal Superior Eleitoral também já decidiu no sentido de aplicar a jurisprudência do STF e consignar que cabe a cada Município estabelecer as regras das eleições do Poder Executivo no segundo biênio do mandato quando declarado vago.

É o que revela o acórdão do Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 3.644, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, que asseverou que compete à unidade federada como devem ser providos os cargos do Poder Executivo, pois *“segundo o STF, não há obrigatoriedade de observância, pelo município, das disposições do art. 81 da Constituição da República. Assim, a hipótese de dupla vacância dos cargos do Poder Executivo municipal comporta soluções distintas, conforme decorra ela de causa eleitoral ou não eleitoral.”*<sup>41</sup>

No entanto, na 65ª Sessão Jurisdicional do Tribunal Superior Eleitoral do ano de 2011, em 30.6, foi julgado o Mandado de Segurança nº 70.424<sup>42</sup>, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, que a Corte analisou a Lei Orgânica do Município de Umirim-CE e determinou a realização de eleições diretas no caso em que ocorreu a dupla vacância do Poder Executivo no segundo biênio do mandato.

No mencionado caso, não constava expressamente na Lei Orgânica a modalidade de eleição suplementar nos três primeiros anos de mandato no caso em que são declarados vagos os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito.

O TSE ao interpretar a lacuna da legislação municipal concluiu que a Justiça Eleitoral sempre deve considerar a possibilidade dos eleitores manifestarem-se diretamente nas urnas, escolhendo os seus representantes mesmo que as eleições suplementares ocorram no terceiro ano de mandato.

A partir do julgamento desse caso, a Justiça

<sup>39</sup> TSE, MS nº 3643, Poção/PE, Min. Rel. Marcelo Ribeiro, DJ 7.8.2008, Página 21. Nesse mesmo sentido: TSE, ARESPE nº 27104, Curimatá/PI, Min. Rel. Marcelo Ribeiro, DJe 14.5.2008, Página 02; TSE, RESPE nº 27737, Caxingó/PI, Min. Rel. José Delgado, DJ 1.2.2008, Página 37; TSE, AMS nº 3634, Aliança/PE, Min. Rel. designado Caputo Bastos, DJ 24.9.2007, Página 141; TSE, REspe nº 21.308/SC, Rel. Min. Barros Monteiro, DJ de 21.6.2004; TSE, AgRg no MS/PE nº 3.634/PE, Rel. Min. Ari Pargendler, DJ de 24.9.2007; TSE, Ag nº 4.396/MS, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 6.8.2004; TSE, REspe nº 21.432/MG, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 25.6.2004; TSE, Cta nº 1.140/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 10.10.2005.

<sup>40</sup> TSE, AMC nº 2303, Dirce Reis/SP, Min. Rel. Caputo Bastos, DJ 5.6.2008, Página 30.

<sup>41</sup> TSE, AgRgMS nº 3.644, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 18.12.2007. Nesse mesmo sentido: TSE, MS nº 3649, Caldas Novas/GO, Min. Rel. Cezar Peluso, DJ 10.3.2008, Página 13

<sup>42</sup> TSE, MS nº 70.424, Umirim-CE, Min. Rel. Nancy Andrighi, Julgado em 30.6.2011. Nesse mesmo sentido: TSE, MS nº 162058, Icapuí-CE, Min. Rel. Cármen Lúcia, Julgado em 11.10.2011.

Eleitoral começou a ser provocada para analisar como ocorreria a sucessão dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito no segundo biênio do mandato.

Um caso interessante recentemente julgado monocraticamente pela Ministra Nancy Andriighi foi o Mandado de Segurança nº 121874, proveniente do Município de Luzilândia-PI, em que a Câmara de Vereadores alterou a Lei Orgânica Municipal após a vacância do cargo de Prefeito e Vice-Prefeito.

A Lei Orgânica anterior não estabelecia o tipo de eleição que deveria ocorrer, mas com a alteração da lei municipal as eleições deveriam ser indiretas.

Contudo, a Ministra Relatora asseverou que *“o dispositivo introduzido na Lei Orgânica Municipal parece ter afrontado o princípio da anterioridade por criar: I) uma deformação apta a afetar a normalidade das eleições; II) fator de perturbação do pleito; e, especialmente, III) por promover alteração aparentemente motivada por propósito casuístico.”*

O plenário do TSE não analisou o tema, mas se percebe uma divergência clara entre a decisão proferida pela Ministra e a jurisprudência do STF que estabelece que o artigo 16 da Constituição Federal não deve ser aplicado em relação às Leis Orgânicas Municipais e Estaduais que disciplinam a sucessão do Poder Executivo na dupla vacância.

No entanto, deve ser ponderado que a mudança casuística da lei após a dupla vacância altera de maneira extremamente significativa o quadro de expectativas e opções do eleitor, ou melhor, retira do eleitor o direito ao voto.

Dessa forma, interfere sobremaneira no exercício da soberania popular, expressa pelo sufrágio universal, ou seja, pelo voto dos cidadãos brasileiros.

Outra questão de relevância decidida monocraticamente pela Ministra Nancy Andriighi

foi a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de Lei Orgânica Municipal que determina a posse do Presidente da Câmara de Vereadores no caso de dupla vacância.

Essa questão foi decidida no Mandado de Segurança nº 118147, procedência do Município de Magé-RJ, em que a Ministra Relatora consignou que o *“Legislativo Municipal desbordou de sua competência legislativa e abandonou o critério constitucional de eleição para a hipótese de dupla vacância na Chefia do Executivo local.”*<sup>43</sup>.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu ser ilegítimo o exercício dos cargos vagos do Poder Executivo Estadual por pessoa sem que seja devidamente eleita em eleição (direta ou indireta).

No entanto, as limitações do poder de legislar dos Estados e dos Municípios determinadas pelo STF e observadas pela Ministra Relatora são discutíveis, uma vez que o exercício definitivo do cargo de Prefeito ou Governador pelo Presidente da Câmara de Vereadores ou pelo Presidente da Assembléia Legislativa Estadual motivada pela dupla vacância não viola qualquer preceito constitucional.

Isso porque, o ente federado, ao exercer a autonomia assegurada pela Constituição Federal, conferiu ao Chefe do Legislativo, parlamentar escolhido pelos eleitores no pleito anterior, bem como eleito por seus pares para exercer o cargo de Presidente da sua respectiva Casa Legislativa.

Não há que se falar que a opção do Município é anti-democrática, pois o Presidente da Câmara já possuía um mandato e foi devidamente eleito para o exercício do referido cargo.

Cumpra salientar, ainda, que o TSE ao analisar Mandado de Segurança, impetrado única e exclusivamente contra Resolução expedida por Corte Regional Eleitoral para analisar o acerto da forma de eleição designada pelo TRE de origem, poderá fazer o controle de constitucionalidade de norma municipal.

<sup>43</sup> TSE, MS nº 118147, MAGÉ-RJ, Min.ª Rel.ª Nancy Andriighi, DJe 1º.8.2011.

Não há lógica jurídica na declaração de inconstitucionalidade de lei municipal pela Justiça Eleitoral, uma vez que, em tese, a matéria disciplinada pela Lei Orgânica sequer é eleitoral, bem como o ato legislativo da Câmara de Vereadores não foi impugnado.

A jurisprudência do STF – apesar de ser composta apenas por julgamentos liminares pela Corte – e a atual jurisprudência do TSE consignam que não é de reprodução obrigatória o disposto no artigo 81, §1º, da Constituição Federal.

Para que fosse possível que se chegasse a essa conclusão, os Ministros de ambas as Cortes utilizaram alguns pressupostos básicos: (a) as normas que disciplinam a forma das eleições suplementares não tratam de Direito Eleitoral; (b) deve ser prestigiada a autonomia política do município para escolher a forma do pleito; (c) não há norma constitucional que proíba que os municípios disciplinem a matéria.

Como já mencionado anteriormente, os princípios constitucionais implícitos que devem ser obrigatoriamente reproduzidos são criticados por preponderar o subjetivismo do aplicador da norma ao analisar o caso concreto.

Isso porque poderá ser utilizado argumento jurídico carente de credibilidade para se chegar à conclusão pretendida, qual seja, o reconhecimento ou o afastamento da obrigatoriedade da reprodução da norma constitucional.

No entanto, com base na doutrina constitucional já apresentada, verifica-se que artigo 81, §1º, da Constituição Federal estabelece abstração maior do que a literalidade da norma, uma vez que designa princípio para a sucessão do cargo do Poder Executivo no segundo biênio do mandato de forma indireta.

Para chegar a tal conclusão, é necessário realizar alguns questionamentos para se concluir pela necessidade da reprodução da norma constitucional.

O primeiro ponto a ser questionado é se a matéria tratada pelos Municípios realmente é política ou se o teor da norma se restringe a disciplinar eleições, portanto, tratar de Direito Eleitoral.

Não há dúvida de que a matéria tratada pelos Municípios é de Direito Eleitoral, uma vez que este ramo do Direito Público disciplina o direito de votar e ser votado, dispondo desde a filiação (um ano antes das eleições) até a diplomação do candidato.

É evidente que a realização de eleição suplementar reabre – em certa medida – a disputa pelo poder, devendo o Direito Eleitoral disciplinar a matéria caso a norma constitucional não preveja especificamente acerca da sucessão do cargo do Poder Executivo no segundo biênio.

O segundo ponto que merece destaque é que mesmo na ausência de norma constitucional que limite a autonomia política do Município, o proibindo de disciplinar eleições suplementares, há princípio constitucional implícito que prevê a necessidade de observância pela Lei Orgânica de preceito constitucional.

Assim, não se deve procurar no ordenamento jurídico norma específica que proíba o ente federado de legislar acerca dessa matéria, mas interpretar a Carta Magna em seu conjunto de regras e princípios.

Caso seja conferida tamanha autonomia – quicá supremacia municipal – poderá a Justiça Eleitoral autorizar eleições suplementares nos dois primeiros anos de forma indireta caso a Lei Orgânica do Município assim preveja.

Essa possibilidade beira o absurdo e atenta contra o sistema federativo, pois o Município será autorizado a realizar a sucessão da forma que bem entender, mas se afastando completamente das diretrizes democráticas estabelecidas no artigo 81, §1º, da Constituição Federal.

Isso porque é razoável que o eleitorado se manifeste nas urnas nos dois primeiros anos e escolha novos representantes para exercerem os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito.

O exercício de cargo do Poder Executivo pelo Presidente da Câmara de Vereadores por mais de três anos não pode ser considerado democrático, uma vez que não foi eleito para tal finalidade. Este deve exercer o mandato de Prefeito apenas de forma provisória e não com o caráter definitivo, como é o caso da eleição indireta.

Outro fato a ser considerado é a insegurança jurídica causada por realização eleições suplementares em data próxima às eleições regulares, movimentando todo o eleitorado de determinada circunscrição eleitoral, o cadastro eleitoral, criando uma multiplicidade de candidatos e propaganda eleitoral que podem confundir o eleitor, pois não se saberá para qual mandato o candidato concorrerá.

Portanto, por todas as razões apontadas acima, não há dúvida de que o constituinte originário ao prever o artigo 81, § 1º, da Constituição Federal pretendia dar maior amplitude a sua interpretação, devendo, assim, as Leis Orgânicas Municipais reproduzirem obrigatoriamente a mencionada norma.

## CONCLUSÃO

Após uma resistência inicial do Tribunal Superior Eleitoral acolher a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal que consigna que o artigo 81, §1º, da Constituição Federal não é de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios, verifica-se que a Justiça Eleitoral enfrentará diversos casos peculiares sobre a questão.

Diversos questionamentos o Poder Judiciário ainda terá que responder, tais como, a possibilidade de o Estado-membro e o Município disporem acerca de sucessão do Poder Executivo quando ocorrer a dupla vacância no primeiro

biênio.

Outro ponto que surge muito debate é a possibilidade de o ente federado dispor que sempre ocorrerão eleições diretas no caso de dupla vacância no segundo biênio. A realização de eleição suplementar em data próxima ao pleito regular poderia causar algum tipo de obstáculo?

Ademais, mais um tema instigante é a competência da Justiça Eleitoral para julgar demandas que, em tese, não são de Direito Eleitoral, mas de análise questão político-administrativa de Município ou de Estado-membro, conforme o entendimento do STF.

Após a guinada jurisprudencial no ano de 2011, os cofres públicos, especialmente da Justiça Eleitoral, estão preparados para arcar com a realização de diversos pleitos na mesma municipalidade, dependendo do caso concreto?

Essas e outras questões serão debatidas nos próximos meses na Justiça Eleitoral, bem como no Supremo Tribunal Federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.312/313.

BULOS, Uadi Lammêgo. Poder de Gestão do Estado-Membro. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, ano 23, n. 12, p. 1362-1371, dez. 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. Belo Horizonte: Del Ry, 1996, p. 60/61.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. 1,

3 ed., São Paulo.

HORTA, Raul Machado. Da Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro, Belo Horizonte, 1964, p.193.

IVO, Gabriel, Constituição Estadual. Competência Para Elaboração da Constituição do Estado Membro. São Paulo : Max Limonad, 1997, p. 93.

KELSEN, Hans. Jurisdição Constitucional. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LEONCY, Léo Ferreira. Controle de constitucionalidade estadual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 27.

MIRANDA, Francisco C. Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969, tomo V. 2ª ed., ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1971.

MORTATI, Constantino. Istituzioni di diritto pubblico. Padua: Cedam, 1976, 2v., p. 694, Saraiva, 2000, p. 198.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 522.

## CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO ESTADUAL: MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO DAS NORMAS REGIONAIS

Leonardo Naciff Bezerra<sup>1</sup>

### 1) CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

Por força do que dispõe o art. 18 da Constituição Federal (os Estados da Federação são organizados e regidos pelas Constituições e leis que adotarem), observa-se que referidos entes possuem autonomia constitucionalmente prevista, desde que respeitados os postulados da Constituição Federal (art.25, CF).

Ineludivelmente, a Carta Estadual detém superioridade sobre as outras espécies normativas estaduais e municipais, mas deve obediência à Carta Federal, podendo concluir que o constituinte estadual não é marcado pela nota da ilimitabilidade.

Prova maior dessa limitação é a previsão legal de assuntos exclusivos do constituinte federal, como se vê do art. 97 da CF (cláusula de reserva de plenário) que estabelece que somente pelo voto da maioria de seus membros ou dos membros componentes do órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. Vale dizer, tal disposição é de aplicação indistinta para todos os entes da Federação.

Importante salientar que a Lei Maior também consagrou o conhecido postulado da simetria, aqui conceituada como a reprodução obrigatória, nas Cartas Estaduais, de determinadas regras e/ou princípios da Carta Federal. Exemplifica-se: previsão para que o Tribunal de Justiça realize o controle de constitucionalidade perfeita simetria com o papel do Supremo Tribunal Federal.

Os Estados, ao realizarem um controle de constitucionalidade, buscam, em análise última, a efetiva tutela dos direitos e garantias fundamentais

além da prevalência da Constituição Estadual o que, em momento algum, significa cega obediência ao entendimento proveniente do Pretório Excelso, uma vez que este destina-se, precípua e não exclusivamente, à interpretação federal.

Preventivamente discorrendo, tem-se que o controle de constitucionalidade estadual guarda estreita relação com a face federal, abrangendo, todavia, ofícios da Assembleia Legislativa e Governador do Estado. Contudo, repressivamente argumentando, as diferenças constitucionais no plano federal e local são mais nítidas. A simples leitura constitucional denota tal discrepância, veja-se: a Carta Federal prevê, textualmente, duas ações voltadas à proteção constitucional (ação direta de inconstitucionalidade interventiva, art. 35, CF; e a denominada “representação de inconstitucionalidade”, art. 125, §2º), ao passo que no âmbito federal estabelece a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), ação declaratória de constitucionalidade (ADC), arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), ação direta de inconstitucionalidade interventiva (ADI INTERVENTIVA).

### 2) O CONTROLE CONCRETO NA SEARA LOCAL

De início, releva realizar uma diferenciação: o controle estadual de constitucionalidade no caso concreto pode se dar de forma difusa ou concentrada. Difusa, na hipótese de qualquer juiz, no julgamento de alguma controvérsia. Concentrado, quando submetido ao crivo do Tribunal de Justiça, nos termos do art. 35, IV, da CF.

No âmbito do controle difuso de constitucionalidade, qualquer órgão investido de jurisdição poderá declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, de forma provocada ou atuante de ofício, isso em prestígio às supremacias constitucionais local e federal.

Como sabido, os efeitos da manifestação judicial, na presente hipótese, se afiguram *inter partes*, pelos simples motivo de serem regradados pelo

<sup>1</sup> Leonardo Naciff Bezerra, Assessor de Juiz-Membro do TRE/GO; Especialista em Direito Público, Direito Civil e Processo Civil.

Código de Processo Civil (CPC), que prevê capítulo próprio para o incidente de inconstitucionalidade além de regular, individualmente, as consequências da coisa julgada.

Todavia, por força do princípio da simetria, dantes conceituado, a declaração de inconstitucionalidade estadual poderá alcançar força *erga omnes*, se observado o modelo federal (art. 52, X, CF). É dizer, os Estados podem prever que a Assembleia Legislativa suspenda a eficácia de leis estaduais julgadas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça.

Ainda, por atração da simetria constitucional, o raciocínio se estende em relação às leis municipais, de sorte que, nesse caso, a suspensão de sua executoriedade deverá ser realizada pela Câmara de Vereadores. Entretanto, não se pode olvidar que a declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais são concretizadas por intermédio do Judiciário estadual, uma vez que não há que se falar em judiciário municipal.

A possibilidade de extensão *erga omnes* do provimento de jurisdição constitucional estadual se justifica, basicamente, em prestígio ao postulado da simetria, a autonomia estadual, segurança jurídica e certeza de qual diploma há de se observado em determinado caso concreto. Nem se alegue eventual substituição de jurisdição do Supremo Tribunal Federal, pois a matéria objeto de controle, na seara local, possui como paradigma de confronto a Carta Estadual e não a Federal.

Registre-se, por pertinente, que os limites do território ou da jurisdição local não significam afastamento de eventual pronunciamento do órgão de cúpula do Judiciário nacional. Isso porque, é plenamente viável o manejo da via extraordinária (art. 102, III, da CF), caso estejam *sub judice* situações decididas em única ou última instância, de sorte que, tanto as deliberações dos Tribunais de Justiça quanto das Turmas Recursais poderão ser reexaminadas em sede superior.

Ainda na esquadra local e em sede de controle difuso, importante tecer alguns comentários acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (ADI Interventiva), assim prevista no art. 35, CF:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
- IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual ou para prover a execução de lei, de ordem ou decisão judicial.

Pela simples intelecção do *caput* do transcrito dispositivo, percebe-se que a intervenção constitui medida extrema, excepcional, *ultima ratio*, revelando-se autêntico *punctum dolens* da Federação. Concretiza-se por intermédio de decreto do Chefe do Executivo Estadual que pode agir de ofício (sob a supervisão política da Assembleia Legislativa), provocado pelo Poder Judiciário (intervenção por requisição) ou impulsionado pelo Poder Legislativo (intervenção por solicitação).

A competência para julgamento da ADI Interventiva, conforme previsão constitucional é do Tribunal de Justiça respectivo e a legitimação para disparar a relação processual é conferida ao Ministério Público, consoante estabelecido no art. 129, IV, CF, *verbis*:

Art.129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

- IV- promover a ação direta de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição.

Entende-se, majoritariamente, que tal atribuição é exclusiva do Procurador-Geral de Justiça, tendo em vista que, no âmbito federal, legitima-se o Procurador-Geral da República

(aplicação, uma vez mais, da simetria). Nesse ponto, poder-se-ia indagar: tal legitimação é exclusiva ou podem os estados, valendo-se de sua autonomia, alargá-la? De acordo com o entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal, trata-se de legitimação exclusiva, de modo que eventual previsão adicional nas Cartas Estaduais se afiguraria por inconstitucional:

Súmula 614. Somente o Procurador-Geral de Justiça tem legitimidade para propor ação direta interventiva por inconstitucionalidade de lei municipal.

Consoante consignado em linhas supra, cabe ao Tribunal de Justiça julgar a ação interventiva que, caso seja procedente, importará na obrigatoriedade de o Chefe do Executivo decretar a intervenção, ou seja, cabe ao Governador apenas e tão somente cumprir a determinação emanada do Tribunal (não lhe sendo possível realizar qualquer juízo de discricionariedade sobre a hipótese), sob pena de intervenção federal no Estado, isto com suporte no art. 34, VI, da CF - *prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial*.

Aludido decreto fixará limites temporais, espaciais da intervenção e, quando necessário, a indicação e nomeação de certo e determinado interventor, de maneira que, posteriormente, incumbirá ao Poder Legislativo Estadual examinar tal decreto (realizar efetivo controle político), isso em 24 (vinte e quatro) horas. Todavia, há casos em que será desnecessária a intromissão legislativa posterior: na hipótese de a determinação de suspensão do ato impugnado for bastante para restabelecer a normalidade política. Vale dizer, em tais situações, o mero cumprimento do decreto e superveniente retorno da habitualidade constitucionalmente prevista.

Por fim, e ainda norteado pelos limites simétricos da Constituição, é perfeitamente crível que, caso ocorra intervenção estadual em determinado município, não será permitido a dição de emendas constitucionais estaduais, uma vez que a Carta Federal estabelece tal limitação circunstancial art. 60, §1º, que assim prevê:

Art. 60, §1º. A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Inútil seria discorrer a respeito da intervenção estadual nos municípios sem analisar as hipóteses de cabimento, razão pela qual passa-se a examinar tal previsibilidade.

O desiderato maior da restrição momentânea à autonomia municipal realizada pela intervenção estadual, é justamente garantir a higidez, integralidade dos princípios consignados na Constituição Estadual, a execução de lei, a obediência à decisão judicial e ordem judicial.

Relativamente às duas últimas hipóteses sujeição à vontade judicial, o Supremo Tribunal Federal entendeu, acertadamente, que não se trata de direito de ação (condicionado), mas sim direito de petição (incondicionado -art. 5º, XXXIV, CF) o que possibilita às Cortes Estaduais requisitar (leia-se: exigir), de ofício, a necessária intervenção. Por pertinente, reproduz-se excerto do voto do Ministro Sepúlveda Pertence (Pet.1256/SP Informativo 130/STF):

“A parte interessada no cumprimento da ordem ou decisão judicial pode desencadear o procedimento político administrativo de intervenção, no que está exercendo o direito de petição. Não há direito de ação, sendo impróprio falar-se em ilegitimidade de parte. Recurso Extraordinário: descabimento inexistência de causa no procedimento político administrativo de requisição de intervenção estadual nos municípios para prover a execução de ordem ou decisão judicial (CF, art. 35, IV) ainda quando requerida a providência pela parte interessada. 1. O sistema constitucional não comporta se subordine a intervenção estadual nos municípios à iniciativa do interessado, que implicaria despir o judiciário da prerrogativa de Poder de requisitar ex officio a medida necessária à imposição da autoridade de suas ordens ou decisões, a exemplo da que se outorgou claramente aos órgãos de cúpula do judiciário da União, quando se cogite, sob o mesmo fundamento de intervenção federal nos Estados. 2. Não se opõem os princípios a que, à parte interessada no cumprimento de ordem ou decisão judiciária, se faculte provocar o Tribunal competente a requisitar a intervenção estadual ou federal, conforme o caso; mas a iniciativa do interessado nesse caso não é

exercício do direito de ação, sim, de petição (CF, art. 5º, XXXIV); não há jurisdição e, logo, não há causa, pressuposto de cabimento de recurso extraordinário onde não haja ação ou, pelo menos, requerimento de interessado, na jurisdição voluntária; dessa inércia que lhe é essencial, resulta que não há jurisdição, quando, embora provocado pelo interessado, a deliberação requerida ao órgão judiciário poderia ser tomada independentemente da iniciativa de terceiro: é o que sucede quando embora facultada a petição do interessado não é pressuposto da deliberação administrativa ou política administrativa requerida ao órgão judiciário, que a poderia tomar de ofício. 3. Caráter vinculado de uma competência administrativa não transforma em jurisdição o exercício dela; nem o faz a estrutura contraditória emprestada ao processo administrativo que a tenha precedido, por iniciativa do interessado”<sup>2</sup>.

Baseado no ilustrado entendimento acima trasladado, tem-se, em verdade, efetiva bifurcação, a saber: a ação direta de inconstitucionalidade interventiva mencionada no art. 35, IV, da Constituição Federal possui caráter jurisdicional, de legitimação exclusiva do Chefe do Ministério Público (Procurador-Geral da República ou Procurador-Geral de Justiça, a depender do âmbito de atuação) com vistas a afiançar os princípios sensíveis e a execução dos comandos normativos abstratos; lado outro, caso o objeto da intervenção se relacione a desobediência de ordem judicial ou descumprimento de decisão judicial, cuidará de direito de petição e, conseqüentemente, não será necessário averiguar eventual legitimidade dos requerentes.

Embora redigida de forma processual, a súmula n. 637/STF, ratifica a conclusão acima estampada:

Súmula 637. Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em município.

### 3) O CONTROLE ABSTRATO NO ÂMBITO ESTADUAL

Controlar a constitucionalidade na esquadra local nada mais é do que fiscalizar as leis e atos normativos municipais e estaduais quando cotejados com os preceitos da Constituição

Estadual seja os de ordem formal, seja os de ordem material.

No que concerne aos elementos indispensáveis de averiguação constitucional, tem-se a abstração, generalidade e impessoalidade que, inclusive, diferencia os atos normativos daqueles dotados de efeitos concretos. Preenchidos tais requisitos, será admissível a representação de inconstitucionalidade, consoante já deliberado pelo Supremo Tribunal Federal, através da Petição n. 1.654-MG, de relatoria do Ministro Celso de Mello:

“O Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, já proclamou que os atos estatais de efeitos concretos precisamente porque despojados de qualquer densidade normativa não se expõem, em sede de ação direta, ao controle abstrato de constitucionalidade (RT 147/545). A exigência de conteúdo normativo traduz pressuposto essencial do controle concentrado, cuja instauração decorrente da adequada utilização da ação direta tem por objetivo viabilizar a abstrata fiscalização de constitucionalidade dos atos estatais”<sup>3</sup>.

No respeitante à legitimação para inaugurar a fiscalização estadual de constitucionalidade, assim dispõe o art. 125, § 2º, CF:

Art. 125, §2º. Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

O escopo maior de tal previsão foi justamente pluralizar, democratizar a possibilidade de oferta da representação de inconstitucionalidade de modo a se evitar que eventual monopólio ou exclusividade de legitimação processual possa comprometer, por conveniências ou oportunidades, o efetivo controle constitucional.

#### 3.1) O paradigma local

Indubitavelmente, todo o arcabouço teórico, doutrinário e jurisprudencial construído ao redor do controle de constitucionalidade no âmbito federal se aplica no plano estadual. Entretanto, a fiscalização estadual não se esgota na simetria

<sup>2</sup> Pet.1256/SP, Min. Sepúlveda Pertence, 04/11/98, Informativo 130/STF.

<sup>3</sup> Pet.nº1654-MG, Min. Celso de Mello, 09/02/99, Informativo 139/STF.

conceitual federal, tendo em conta a própria autonomia estadual assegurada constitucionalmente.

E, é justamente pautada nessa autonomia estadual, que confere certa liberdade de interpretação constitucional pelos Tribunais de Justiça, afigura-se plenamente possível uma leitura constitucional local divergente daquela realizada pelo Supremo Tribunal Federal. Prestigia-se, pois, a hermenêutica voltada às peculiaridades locais, situações próprias de determinados entes da Federação que nem sempre se aproximam do ocorrido em âmbito federal.

Entretanto, é válido consignar a total impossibilidade de submissão ao controle abstrato de constitucionalidade eventual discrepância ocorrente entre a Constituição Estadual e lei federal, uma vez que tal hipótese, seja de uma maneira, seja de outra, redundaria em ameaça ao pacto federativo. É dizer, ou houve usurpação da competência federal pela Carta Estadual, ou ocorreu indevida invasão federal nas atribuições estaduais. O remédio processual para corrigir tal desvio federativo seria o recurso extraordinário art. 102, III, “d” CF.

### 3.2) A repetição necessária

Como salientado inicialmente, as Cartas Estaduais são limitadas pelos preceitos federais, de sorte que o poder constituinte derivado decorrente submete-se aos rigores estabelecidos pelo constituinte originário. O art. 25, §1º, da CF, refere-se à exata medida dessa subordinação política:

Art. 25, §1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Por possuir pontos de intersecção com a presente exposição, releva transcrever os ensinamentos do jurista Raul Machado Horta:

“As normas constitucionais federais que, transpondo o objetivo primário de organizar a

Federação, vão alcançar o ordenamento estadual com maior ou menor intensidade, demonstram a existência de uma forma especial de normas na Constituição Federal, que denominamos normas centrais”<sup>4</sup>.

Perfilhando de tal entendimento, assim pronunciou o então Ministro Carlos Velloso:

“(…) normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local (...)”<sup>5</sup>.

A limitabilidade do constituinte estadual aliada à necessária repetição de normas centrais denota a existência de um pacto federativo rígido cuja simetria é a nota principal.

Sobre a natureza dessas normas de reprodução obrigatória, o jurista Moreira Alves declarou o seguinte:

“Elas não são normas secundárias que correm necessariamente a sorte das normas primárias, como sucede com o regulamento, que caduca quando a lei regulamentada é revogada. Em se tratando de norma ordinária de reprodução ou norma constitucional estadual da mesma natureza, por terem eficácia no seu âmbito de atuação, se a norma constitucional federal reproduzida for revogada, elas, por terem eficácia no seu âmbito de atuação, persistem com normas jurídicas que nunca deixaram de ser.”<sup>6</sup>

### 3.3) A reprodução obrigatória e o Recurso Extraordinário

Na hipótese de o objeto de fiscalização constitucional for uma norma da Constituição Estadual, de reprodução obrigatória de um dispositivo da Carta Federal, será plenamente admissível o manejo da via recursal extraordinária para que o Pretório Excelso analise a compatibilidade das leis estaduais e municipais frente ao disposto na Constituição Federal. Saliente-se, por relevante, que tal situação se afigura possível apenas se se tratar de repetição necessária - obrigatória de normas pois, do contrário, restará inviabilizada o recurso extremo, *ex vi* de

<sup>4</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.333.

<sup>5</sup> ADI 2076-AC, Min. Carlos Velloso, 15/08/2002, Informativo 277-STF.

<sup>6</sup> ALVES, José Carlos Moreira. A jurisdição Constitucional Estadual e as Normas Constitucionais Federais reproduzidas nas Constituições dos Estados Membros. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.) As vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2012, p.25.

entendimento cristalizado na súmula 280/STF (Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário).

Em se tratando de normas de repetição obrigatória, ação direta de inconstitucionalidade estadual será julgada pelo Tribunal de Justiça e, de tal pronunciamento caberá recurso extraordinário para o STF, com suporte no art. 102, III, “d”, da CF.

Sublinhe-se que o manejo recursal extraordinário não transfigura a natureza nem os efeitos da genuína ação direta de inconstitucionalidade estadual, uma vez que o conhecimento do recurso extremo importará no exame abstrato da validade constitucional de lei municipal, impugnada diante de norma estadual, identicamente, àquela prevista na Carta Federal.

O entendimento jurisprudencial consignado na Reclamação n. 383-3/SP reforça os argumentos acima expendidos:

“(…) ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça na qual se impugna lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição Constitucional dos Estados-membros. Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados contrariar o sentido e o alcance desta”<sup>7</sup>.

### 3.4) Existe ADC e ADPF no âmbito local?

Nesse ponto, importa investigar se os Estados-membros da Federação podem ou não criar Ações Declaratórias de Constitucionalidade ou Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Mas, para tanto, uma indagação constitui matéria prejudicial: tais ações cuidam única e exclusivamente de conteúdo jurídico material ou também versam acerca de disciplina processual?

Pois bem. A análise da própria tramitação e peculiaridades recursais envolvendo a Ação Declaratória de Constitucionalidade e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental indicam a nítida existência de matéria processual o que, automaticamente, conduz a resposta negativa do questionamento supra, uma vez que, *ex vi* do que dispõe o art. 22, I, CF, que assevera ser competência privativa da União legislar sobre direito processual.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, a doutrina majoritária e a própria Lei n. 9868/99 reconhecem a duplicidade da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade de sorte que o objetivo de ambas coincide. E, é justamente pautado nesse caráter processual ambivalente, que o Tribunal Maior manifesta pela possibilidade de os Estados-membros editarem a ação declaratória de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais, em razão da norma inserta no art. 125, § 2º, CF.

Relativamente à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, vislumbra-se que o diploma regente (Lei nº 9.868/99) possui o mesmo espírito constitucional do sistema de controle, não havendo que se falar em diferenças substanciais entre a tríade processual ADI, ADC e ADPF. Tudo fundamentado e motivado na necessidade de alargamento do espectro de incidência das normas protetoras da higidez constitucional estadual.

## CONCLUSÃO

A provocação da jurisdição constitucional tem por objetivo a solução de um conflito entre uma norma do ordenamento vigente e o texto da Carta Magna. Aqui inexiste pretensão resistida, uma vez que não há busca de proteção de direitos individuais.

A finalidade maior do controle de constitucionalidade estadual é a proteção do ordenamento jurídico estadual, prestigiar a autonomia estadual, mas sempre em respeito aos

<sup>7</sup> Rcl. 383-3/SP, Min. Marcia Alves, 11/06/92.

ditames últimos da Carta Federal. A rigor, pretende-se que o modelo processual objetivo na seara local tutele a própria sociedade - coletivamente considerada, envolvendo as liberdades públicas, a cidadania, o pacto federativo e os direitos e garantias fundamentais - e não interesses egoísticos ou individuais.

Conclui-se, ainda, que o postulado da simetria norteia grande parte do suporte jurídico do tema “controle de constitucionalidade no âmbito estadual”, mormente levando-se em conta a obrigatoriedade de edição de determinadas normas centrais federais, tudo em busca da manutenção do vínculo associativo dos entes, isto é, em nome da Federação brasileira.

Em análise última, assevera-se a notória importância da efetiva fiscalização constitucional local, uma vez que, não raro, muitas normas estaduais afrontam, a um só tempo, a Carta Federal e Estadual, de sorte que uma efetiva atuação por parte do Ministério Público Estadual e dos Tribunais de Justiça contribuem, imensamente, para a expurgação do mundo jurídico de diplomas editados em desacordo com o juridicamente válido, além de racionalizar e evitar a constante provocação do Supremo Tribunal Federal em temas que, muitas vezes, podem ser solucionados pelas Justiças locais.

As considerações acima expendidas não objetivam esgotar a abordagem do tema, mas apenas e tão somente fomentá-lo, com vistas a contribuir com o debate jurídico a ele inerente, haja vista que o enriquecimento do Direito correlaciona-se com a diversidade de interpretações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Carlos Moreira. A jurisdição Constitucional Estadual e as Normas Constitucionais Federais reproduzidas nas Constituições dos Estados Membros. In. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). As vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo. Rio de Janeiro: América Jurídica,

2012, p. 25

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 1342.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. 3 ed. Lisboa: Almedina, 1999, p. 1087.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 333.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 810.

MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Controle Concentrado de Constitucionalidade. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 583.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 918.

MOTTA, Sylvio; DOUGLAS, William. Controle de Constitucionalidade: uma abordagem jurisprudencial. 2 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Controle de Constitucionalidade. 6 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 219.

## MECANISMOS DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS – ESTUDO DE CASO SOBRE O PLEITO DE 2010 EM GOIÁS

Thais Domingues de Magalhães<sup>1</sup>

### RESUMO

A informatização das Eleições trouxe maior segurança, rapidez e confiabilidade para os pleitos brasileiros. Contudo, ainda existe muita desconfiança e desconhecimento de todo o aparato tecnológico e ferramentas que, combinados, tem a função de garantir a lisura no processo eleitoral. O objetivo deste artigo é analisar como alguns dos mecanismos de tecnologia da informação utilizados pela Justiça Eleitoral contribuem para alcançar a transparência e garantir a correta contabilização dos votos, apresentando, como estudo de caso, as Eleições Gerais de 2010 no Estado de Goiás.

**PALAVRAS-CHAVE:** voto eletrônico, confiabilidade, tecnologia da informação.

### 1. INTRODUÇÃO

Uma análise informal do processo de votação em cédulas de papel já é suficiente para demonstrar as incertezas e fragilidades deste sistema que vinha sendo utilizado desde antes da criação da Justiça Eleitoral. Dentre estas, podemos destacar: anulação de votos por dificuldades em compreender a intenção do eleitor, possibilidade de alteração de votos em branco, demora na contabilização final, possibilidade de inserção de cédulas na urna após o final da votação, etc. A sociedade não tinha condições de fiscalizar a totalização nem tinha meios suficientes para realizar a auditoria do processo (FERREIRA, 2001).

Desde a criação da Justiça Eleitoral em 1932, já se previa a criação de uma máquina de votar, mas foi somente a partir de 1986, com o realistamento eleitoral e o cadastro eleitoral único, que se iniciaram os esforços mais significativos para a informatização das Eleições. A evolução do

processo eleitoral, apresentada na Figura 1, trouxe um aumento gradativo na segurança, rapidez e confiabilidade para os pleitos brasileiros. No entanto, apenas a utilização de mecanismos informatizados não garante a segurança necessária às eleições. É preciso a manutenção de um processo transparente, sério e metucioso, projetado para que se tenha a máxima segurança, confiabilidade, integridade e confidencialidade do voto. Este processo deve ser auditado e avaliado constantemente para que se garanta a legitimidade democrática. Por último, é fundamental que os mecanismos informatizados empregados no voto eletrônico sejam amplamente divulgados imprimindo uma maior transparência a todo o processo (TSE, 2011e).



Figura 1 – Evolução do Processo Eleitoral

Neste artigo apresentamos um estudo de caso visando a análise da segurança proporcionada por alguns destes mecanismos empregados nas Eleições<sup>2</sup> 2010 no Estado de Goiás. A Seção 2 apresenta uma fundamentação teórica sobre o tema, trazendo uma explanação sucinta sobre o papel das eleições no exercício do poder e no desenvolvimento de uma sociedade. São

<sup>1</sup> Pós-Graduada do Curso de MBA em Gestão da Tecnologia pelo Centro Universitário de Goiás (Univ-Anhanguera), thais.dmagalhães@gmail.com

<sup>2</sup> Sérgio Tiberius de Carvalho - Professor do Núcleo de Pós-Graduação do Centro Universitário de Goiás (Univ-Anhanguera), sergio@univgo.com

<sup>3</sup> Nota-se aqui, a palavra "eleições" está concordante com inicial maiúscula sempre que se refere às eleições brasileiras.

apresentados ainda os casos de três países que utilizam o voto eletrônico. Na mesma seção, são abordados alguns aspectos da informatização do processo eleitoral brasileiro e seus benefícios.

A Seção 3 traz uma explanação sobre a realização das eleições no Brasil, abordando os mecanismos de segurança existentes, os sistemas de informação utilizados, a urna eletrônica e as cerimônias oficiais de geração de mídias, de carga e de lacração de urnas. Outros aspectos também discutidos nesta seção são a importância do isolamento da rede de dados da Justiça Eleitoral, a segurança proporcionada pelas auditorias e verificações, e ainda alguns detalhes dos procedimentos de votação e totalização. A Seção 4 trata das informações específicas para o pleito de 2010 no Estado de Goiás e a Seção 5 discute as implicações da utilização de sistemas informatizados na segurança do processo eleitoral tratando brevemente de como é possível promover uma melhoria constante neste processo. Finalmente, a Seção 6 apresenta as conclusões do trabalho.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1. Eleições

O exercício do poder em uma sociedade tem papel fundamental em seu desenvolvimento. Através dele a sociedade evolui, proporcionando melhores condições de dignidade, justiça, liberdade, paz e prevalência dos direitos humanos a seus cidadãos. Essa pluralidade de aspectos nos quais a realização de um pleito influencia vai além do meio político ou da definição de quais serão as figuras a ocupar as cadeiras diretivas do país, e pode ser percebida no próprio processo de votação. Um caso notório a esse respeito foram as eleições norte-americanas no ano 2000 em que, por vários dias, não se soube o resultado oficial provocando enorme instabilidade econômica e social naquele país, sem mencionar o dano à sua imagem no meio internacional (FOLHA.COM, 2000).

### 2.2. Uso de máquinas de voto eletrônico

pelo mundo.

Com o objetivo de contextualizar o uso de máquinas de voto eletrônico pelo mundo, destacamos três casos de países que utilizam de alguma forma este modelo de votação: Estados Unidos, França e Índia. Nos Estados Unidos, os sistemas de voto eletrônico já são utilizados há várias décadas e, hoje, encontram-se em um estágio bem mais avançado de evolução. As normas para seu desenvolvimento e certificação são de responsabilidade da Comissão de Assistência Eleitoral (Election Assistance Commission - EAC). Existem várias marcas e modelos das máquinas de voto eletrônico – chamadas pelos norte-americanos de *Electronic Voting Machines* (EVMs). Elas são produzidas por empresas privadas, sendo que cada estado tem autonomia para adotar, ou não, a que melhor lhe convier (USA, 2012).

Também na França, cada município com mais de 3500 habitantes pode optar pela utilização de urnas eletrônicas - *machines à voter* – desde que elas sejam de modelo aprovado por despacho do Ministro do Interior. Na Índia, por sua vez, a utilização de máquinas eletrônicas de voto é alvo de muitas críticas. Os programas utilizados não podem ser fiscalizados, o processo adotado é falho em relação às fraudes via *hardware* e os lacres físicos não são numerados, abrindo várias lacunas na segurança. Este tipo de iniciativa, onde um processo eleitoral que não combina de forma adequada a tecnologia e os procedimentos necessários à transparência e confiabilidade do pleito, tem feito com que vários países, tais como Irlanda, Holanda, e Alemanha descontinuem seus projetos de voto eletrônico (FRANCE, 2012); (INDIAEVM.ORG, 2012).

### 2.3. A informatização do processo eleitoral brasileiro

No Brasil, o voto informatizado teve início com o cadastramento eleitoral de 69,3 milhões de eleitores em 1986. Em 1995, o então presidente do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), Ministro Carlos

Veloso, convocou um grupo de juristas, cientistas políticos e especialistas em informática para estudar propostas de aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro. O estudo deu frutos e no ano de 1996, iniciou-se o uso da urna eletrônica sendo que em 2000, o processo eleitoral brasileiro já era totalmente informatizado (CAMARÃO, 1997).

A informatização trouxe vários benefícios, tanto para a segurança como para a agilidade na apuração dos votos. Vários pontos de auditoria e verificação puderam ser incluídos por meio de mecanismos de tecnologia da informação (tais como logs, hashes, criptografia, assinaturas digitais e restrições via *software*), os quais auxiliam na garantia de que o resultado final da votação seja a expressão da vontade do eleitor (CAMARÃO, 1997).

### 3. A REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES NO BRASIL

A Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, também conhecida como Código Eleitoral, contém as normas para assegurar o exercício dos direitos políticos (BRASIL, 2012). Além dela, a cada ano eleitoral novas resoluções são publicadas com as regras específicas para o pleito, como as que compõem o volume “Eleições 2010: Instruções do TSE” (TSE, 2010b). Além do aspecto da normatização, a realização de uma eleição exige um longo processo que vai desde a manutenção do cadastro dos eleitores, passando pelo registro de partidos e candidatos, culminando na divulgação do resultado da votação e na diplomação dos eleitos. Esta seção apresenta de forma geral as principais fases deste processo, descrevendo alguns aspectos dos sistemas de informação utilizados, das urnas eletrônicas, além de outras tecnologias e procedimentos que influenciam diretamente na segurança das eleições.

#### 3.1. Os sistemas de informação

Diversos sistemas são usados nas eleições brasileiras. Dentre eles estão os *softwares* para funcionamento da urna eletrônica, aqueles

desenvolvidos para dar suporte ao processo de cadastro de eleitores, partidos e candidatos, além dos específicos para suporte à votação e totalização. Estes sistemas são desenvolvidos pelo TSE e podem ter seus códigos-fonte fiscalizados pelos partidos políticos e membros da sociedade organizada, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério Público. Esses órgãos podem, além de fiscalizar o código-fonte dos sistemas, assiná-los digitalmente junto com os representantes da Justiça Eleitoral por meio de chave própria, seguindo a regulamentação expedida pelo comitê gestor da infraestrutura de chaves públicas do Brasil – ICP-Brasil (TSE, 2010b).

O mecanismo de criptografia utilizado é o assimétrico, no qual são usadas duas chaves, uma pública e outra privada. A chave pública é distribuída abertamente para todos os interessados, enquanto a chave privada é mantida secreta. A assinatura digital utilizada nos sistemas eleitorais consiste em um processo que se inicia com a geração de um hash do conteúdo original dos sistemas, garantindo a integridade de seu conteúdo. Em seguida este *hash* é criptografado com a chave privada do TSE, de modo a garantir autenticidade, conforme ilustrado na Figura 2 (Ferreira e Araújo, 2006; Burnet e Paine, 2002).



Figura 2 - Ilustração do mecanismo de assinatura digital

Para evitar que pessoas não autorizadas utilizem os sistemas eleitorais, seu acesso é controlado por meio de senha e sua instalação é condicionada à existência do Subsistema de Instalação e Segurança (SIS) desenvolvido pela empresa Módulo, especializada em segurança da informação. Além disso, existe uma separação entre sistema oficial e de treinamento, permitindo que os dados de teste sejam incluídos e processados sem riscos de interferência na totalização oficial. Isto é possível pois, no momento da utilização dos

programas para realização das eleições, cada um deles passa por um processo de oficialização perante as entidades fiscalizadoras. Após este processo, todos os dados de teste e votação são zerados e eles passam a apontar para o banco de dados oficial (Ferreira e Araújo, 2006).

## 3.2. Urna eletrônica

A urna eletrônica é um computador de uso específico projetado para atuar na informatização do processo brasileiro de votação como receptor de votos. A urna possui um *hardware* semelhante ao de um computador pessoal, com memória RAM – *Random Access Memory*, teclado, fonte, monitor e memória secundária. No entanto, algumas diferenças podem ser notadas, como por exemplo em seu teclado, o qual segue o modelo do teclado telefônico com inscrições em braille para facilitar a usabilidade e adaptar-se à diversidade de eleitores (TRF-RS, 2006).

Os meios de armazenamento usados na urna eletrônica são memórias *flash*, disquetes e memórias de resultado. Estas últimas são memórias do tipo USB – *Universal Serial Bus* – e substituem o disquete na urna modelo 2009. A urna eletrônica e seus meios de armazenamento são mostrados respectivamente nas Figuras 3.a, 3.b, 3.c e 3.d.



Figura 3a - Uma Urna Eletrônica



Figura 3b - Flash card



Figura 3c - Disquete



Figura 3d - Memória USB

A memória *flash*, também conhecida como *flash card*, armazena o sistema operacional, os

programas da urna, os dados necessários para a votação (como lista de eleitores da seção e dados de candidatos) e também o resultado final da urna.

Existem duas memórias *flash* na urna eletrônica: uma interna e outra externa. A primeira funciona como memória secundária e fica armazenada na parte interna do gabinete da urna. A *flash* externa, por sua vez, pode ser conectada através de um drive externo e é usada para instalação dos programas e espelhamento do conteúdo da *flash* interna, de forma a proporcionar redundância, aumentando a confiabilidade e a tolerância a falhas.

As mídias de resultado, sejam elas em formato de disquete ou memória USB, têm a função tanto de determinar qual o aplicativo instalado na urna eletrônica será ativado no momento de sua instalação, quanto de armazenar o resultado final da votação. Além destas funções, que compõem o terminal do eleitor, a urna eletrônica é composta também pelo terminal do mesário, ou microterminal. Ele é ligado ao terminal do eleitor por um cabo lógico e possibilita a habilitação do voto para o eleitor por meio de seu título e a realização de algumas outras operações, como a impressão de justificativas eletrônicas e a finalização da votação. Nas urnas de modelo 2008 e posteriores, o terminal do mesário conta também com o leitor para identificação biométrica através de impressões digitais.

## 3.3. Certificados de “Geração de Mídias” e de “Carga e Lacre”

Dois procedimentos importantes para garantir a transparência e a lisura do processo de votação são: “Geração de Mídias” e “Carga e Lacre”. São certidões oficiais para as quais são publicados editais de convocação e são convidados os partidos políticos, QAB e Ministério Público. A “Geração de Mídias” consiste em copiar nas memórias *flash*, disquetes e memórias USB, seus respectivos arquivos que serão utilizados na instalação das urnas durante a cerimônia de “Carga e Lacre” na votação (TSE, 2010b).

Na “Carga e Lacre” é feita, em cada zona eleitoral, a instalação dos programas na flash interna da urna eletrônica por meio da inserção de uma memória flash chamada *flash* de carga. Depois de instalada cada urna eletrônica, elas recebem a flash de votação (*flash* externa) e a mídia de resultado específica para seu modelo – disquete ou memória USB. Uma vez inseridas as mídias de votação, as urnas eletrônicas são religadas e executam autoteste de seus componentes internos. Dessa forma é possível averiguar seu funcionamento e integridade, corrigindo os defeitos encontrados com antecedência, de modo a prevenir problemas no dia da votação e aumentar a disponibilidade do sistema. Em seguida seus compartimentos são lacrados para evitar violações (TSE, 2010b).

Durante a Carga e Lacre é gerado para cada urna eletrônica um número chamado “correspondência”. Esse número de correspondência é um *hash* formado a partir do número interno da urna, da zona e seção eleitoral, além da data e hora da carga. As correspondências são armazenadas nas *flashes* de carga e, ao final da cerimônia de “Carga e Lacre”, são lidas e enviadas para um banco de dados centralizado (TSE, 2010b).

### 3.4. Rede de dados

A interligação em redes é um dos fatores de maior vulnerabilidade em um sistema de informação. Ataques a uma rede de dados podem ocasionar perda, extravio, quebra de sigilo ou mesmo manipulação indevida de dados. Por esse motivo, a urna eletrônica não é ligada em rede, impossibilitando a invasão remota de *hackers* aos dados de votação. Também a rede da Justiça Eleitoral é isolada da internet no dia das Eleições, com o propósito de evitar qualquer invasão aos sistemas de totalização.

### 3.5. Auditorias e Verificações

Uma das grandes vantagens de um sistema informatizado é a possibilidade de auditoria, verificação e rastreamento de qualquer procedimento realizado através dele, ao contrário

da votação pelo sistema de cédulas onde, tendo em mãos um pedaço de papel em branco, este poderia ser facilmente alterado sem nenhum vestígio ou registro de que isso tivesse sido feito. Alguns dos pontos de auditoria previstos e regulamentados para as eleições brasileiras são: a verificação pré e pós-eleição, verificação de assinaturas digitais dos programas, verificação de autenticidade de programas, auditoria de carga e lacre, auditoria de votação paralela e a verificação de *logs* das urnas (TSE, 2010b).

#### 3.5.1. Verificador Pré-Pós (VPP)

A verificação pré/pós, ou VPP, pode ser realizada, como o nome infere, antes e após a votação. Antes da votação é possível: (I) visualizar os candidatos inseridos na urna; (II) forçar o início de uma votação simulada para testes do sistema; e (III) visualizar os resumos digitais dos programas da urna, os quais podem ser conferidos com os dados publicados no endereço eletrônico do TSE após a cerimônia de assinatura e lacração dos sistemas. Por outro lado, após a votação é possível verificar o resumo digital dos arquivos de urna e reimprimir o Boletim de Urna (BU) com o resultado da votação daquela urna (TSE, 2010b).

#### 3.5.2. Verificador de Assinatura Digital (VAD) e Verificador de Autenticidade de Programas (VAP)

A Justiça Eleitoral fornece, para a verificação dos resumos digitais (*hashs*) dos sistemas eleitorais, um programa chamado Verificador de Autenticidade de Programas, ou VAP. Ele permite verificar se os programas instalados nos computadores da Justiça Eleitoral e que estão sendo utilizados no pleito, são os mesmos que tiveram seu código-fonte auditado, lacrado e assinado digitalmente pelo TSE e entidades (partidos, OAB, Ministério Público, etc) no dia da cerimônia oficial (TSE, 2010b).

Nesse mesmo dia, caso alguma entidade manifeste interesse em auditar os sistemas eleitorais usando programa próprio, este também deve ser

lacrado e assinado digitalmente. Desse modo, sempre que for necessária alguma conferência utilizando programa não desenvolvido pela Justiça Eleitoral, este será verificado antecipadamente através do Verificador de Assinatura Digital, ou VAD (TSE, 2010b).

### 3.5.3. Auditoria de Carga e Lacre

A auditoria de carga e lacre é muito importante pois, com ela, é possível verificar as informações dos candidatos, bem como o funcionamento perfeito do *software* da urna eletrônica. Para prevenir fraudes, os BUs impressos e também as mídias de resultado geradas não são compatíveis com o sistema de apuração oficial, e o resultado desta auditoria é puramente para efeito de testes e verificação do sistema (TSE, 2010b).

### 3.5.4. Votação paralela

A votação paralela é um método de auditoria que vem sendo realizado em todos os estados da Federação desde 2002. Consiste em uma sistemática simples de auditoria por amostragem das urnas eletrônicas. Algumas urnas são sorteadas e levadas para um local determinado pelo TRE (Tribunal Regional Eleitoral) onde, no mesmo dia e horário das eleições oficiais, são inseridos votos de forma controlada. Ao final do dia, é feita a averiguação da correta contabilização dos votos e os devidos registros da cerimônia, que também pode ser acompanhada pelos partidos políticos e pelo cidadão comum (TSE, 2003d).

Os votos utilizados na votação paralela são fictícios e não são contabilizados na totalização oficial. A quantidade de urnas auditadas é determinada pela quantidade de seções existentes. Segundo as últimas resoluções do TSE, os estados com até 15 mil seções devem auditar duas urnas, aqueles que possuem entre 15 e 30 mil seções devem auditar três, e os que possuem acima de 30 mil seções devem auditar quatro urnas eletrônicas (TSE, 2010b).

### 3.5.5. Logs

As operações realizadas nos sistemas eleitorais e também nas urnas eletrônicas são registradas em arquivos de log para posterior consulta e podem ser investigadas por qualquer partido interessado. O TSE fornece um programa específico para a visualização e análise dos logs da Urna Eletrônica, que está disponível para *download* em sua página da internet. A solicitação destes arquivos pode ser feita pelos partidos e coligações conforme determinado na regulamentação pertinente (TSE, 2010b).

## 3.6. Procedimentos de Votação

Ao serem ligadas as urnas eletrônicas, todas as assinaturas digitais de seus programas são verificadas e, havendo inconsistência, o sistema tem seu funcionamento bloqueado. Não havendo nenhum problema, a partir das sete horas da manhã do dia da votação, é possível a impressão da zerézima – relatório demonstrando que não há votos contabilizados para nenhum dos candidatos, e às oito horas pode-se iniciar a votação.

### 3.6.1. Habilitação do eleitor e biometria

O voto na urna eletrônica só é liberado para os eleitores que pertençam à seção para a qual ela foi programada e, após o fim da votação, ela registra as informações de comparecimento dos eleitores sem que haja vínculo entre o eleitor e seu voto. Esse procedimento é fundamental para garantir a confidencialidade e prevenir as fraudes, muito comuns nos tempos de votação em cédulas, como por exemplo o “voto de cabresto”.

Atualmente existem várias medidas para evitar fraudes na identificação do eleitor, tais como: confrontamento do cadastro de eleitores com dados de falecimentos do INSS, apresentação de documento com foto para o mesário e também assinatura na lista de votantes. Além destas medidas, está sendo implantado no Brasil o sistema de identificação biométrica do eleitor por meio de sua impressão digital. O TSE planeja cadastrar todo o eleitorado brasileiro até 2018, quando terá o maior banco de imagens de impressões digitais do mundo.

### 3.6.2. Procedimentos de contingência e recuperação

Uma vez que uma urna eletrônica já esteja lacrada e preparada para ser utilizada nas eleições, existem determinados procedimentos de contingência que podem ser realizados de modo a corrigir problemas em seu funcionamento, sem que se comprometa sua auditabilidade. O primeiro a ser realizado em uma urna com problema é reiniciá-la. Caso não funcione, o próximo passo é retirar a *flash* de votação e encaixá-la novamente ou substituí-la por outra. Não havendo sucesso, deve-se tentar inserir a *flash* de votação da urna com defeito em uma urna reserva, especialmente preparada no dia da cerimônia de carga e lacre para atuar como urna de contingência (TSE, 2010b).

Caso todos os procedimentos de contingência da urna falhem, ainda é possível extrair os dados de votação de sua memória com disquete ou memória USB própria para isso. Caso ainda assim não seja possível extrair os dados, é possível também realizar em outra urna, a digitação manual dos votos contidos no boletim de urna impresso. Para isso é utilizada uma mídia com o sistema denominado Sistema de Apuração (SA), o qual torna possível o recebimento destes votos no sistema de totalização (TSE, 2010b).

A realização dos procedimentos de contingência e recuperação das urnas eletrônicas imprime uma maior qualidade a todo o sistema nos quesitos tolerância a falhas e recuperabilidade. Todos estes procedimentos são registrados nos *logs* da urna, e podem ser acompanhados durante sua realização pelos fiscais dos partidos interessados (TSE, 2010b).

### 3.6.3. Totalização e Divulgação

Após o encerramento da urna, o BU é gerado, criptografado e assinado digitalmente a fim de proteger seus dados contra alterações. A recepção dos arquivos de urna pelo sistema de totalização está condicionada à verificação de sua assinatura e ao batimento do número de correspondência esperada daquela urna eletrônica.

São impressas, obrigatoriamente, cinco vias do BU e, dentre estas, uma é entregue ao representante do comitê interpartidário e outra é fixada no local de funcionamento da seção. Os partidos podem solicitar uma cópia e utilizá-la como garantia de que não haverá manipulação dos dados de votação nos computadores da Justiça Eleitoral. Esse acesso aos resultados individuais das urnas é uma ferramenta importante para a fiscalização dos resultados e da totalização (TSE, 2010b).

Uma vez transmitidos para o sistema de totalização, os arquivos dos BUs são recebidos e analisados quanto à sua integridade e autenticidade. Eles somente são processados caso não sejam detectadas não conformidades. Do contrário, eles são marcados como pendentes ou rejeitados e devem ser avaliados pela junta apuradora. As pendências podem acontecer para indicar situações inesperadas quanto ao comparecimento de eleitores, duplicação na transmissão do resultado, divergência no número de correspondência esperada para a urna que originou o BU, entre outras situações. Somente após serem tratadas pela junta apuradora, o BU é desbloqueado e totalizado (TSE, 2010b).

As rejeições estão relacionadas com a integridade da estrutura do arquivo e acontecem por erro na assinatura do arquivo de BU, de criptografia, de conteúdo, de estrutura, etc. As mídias de resultado com BUs rejeitados precisam ser relidas e retransmitidas para o sistema de totalização. As pendências e rejeições conferem maior segurança do processo eleitoral, e visam impedir qualquer tentativa de fraude, principalmente através da troca ou manipulação dos BUs no percurso entre a urna eletrônica e o sistema de totalização (TSE, 2010b).

### 3.7. Voto impresso e registro do voto digital

Uma pesquisa do Instituto Sensus, realizada entre os dias 03 e 07 de novembro de 2010 abordando dois mil entrevistados em 136 municípios brasileiros, apontou 94,4% de aprovação da urna eletrônica. Apesar disso, ainda existe muita incerteza e incompreensão quanto à

segurança de sistemas informatizados, provocando debates em torno do emprego ou não do voto impresso. Ele foi usado nos anos de 1996 e de 2002, e a Lei nº 12.034/2009 determina sua aplicação novamente nas eleições de 2014. Contudo, por deliberação do Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, está tramitando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4543, questionando sua criação (SENSUS, 2010).

Diversas vulnerabilidades foram encontradas no voto impresso tais como travamento dos mecanismos da impressora, o qual pode provocar indisponibilidade das urnas eletrônicas, e a possibilidade de extravio de cédulas impressas durante uma possível recontagem, provocando incerteza infundada quanto ao resultado. Assim, como uma alternativa para possibilitar a auditoria de recontagem dos votos, sem prejuízo à segurança e credibilidade do processo, desde a instituição da Lei 10.740/2003, está sendo utilizado o Registro Digital do Voto (RDV). Ele representa o conjunto das cédulas armazenadas digitalmente, análogo às cédulas de papel, de forma aleatória para que não se perca a confidencialidade (TSE, 2010b).

#### 4. ELEIÇÕES 2010 NO ESTADO DE GOIÁS

O TSE tem sob sua responsabilidade a realização da maior eleição informatizada do mundo. Somente no ano de 2010, quando foram realizadas Eleições Gerais para Presidente, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais, foram utilizadas 483.025

urnas eletrônicas para um eleitorado estimado em 135 milhões de pessoas. O gasto previsto para este pleito foi de 480 milhões de reais empregados em um processo complexo e com altos níveis de exigência em vários aspectos como segurança, confiabilidade, celeridade e transparência (TSE, 2010c).

Em 2010, Goiás contou com um eleitorado de 4.061.371 dividido em 246 municípios mapeados em 130 zonas eleitorais. Foram 2.475 locais de votação somente nesta unidade da Federação, totalizando 94.938 locais no Brasil e 242 no exterior. Estes números, comparados com os de anos anteriores apresentam, em geral, evolução crescente, e mostram a magnitude das eleições em um país de dimensões continentais (TSE, 2010c).

##### 4.1. Os sistemas de informação nas Eleições 2010

A lista dos sistemas mais importantes utilizados nas Eleições em 2010 encontra-se na Tabela 1 e um fluxo de seu funcionamento de maneira inter-relacionada é mostrado na Figura 4. Nesta, vê-se que a realização das eleições depende de uma teia de informações, que se completa de maneira a formar um banco convergente e consolidado. Os dados são preparados para alimentar a urna eletrônica, possibilitando a coleta do voto do eleitor, e retornando à fonte para o gerenciamento da totalização final. É interessante observar que os programas utilizados não se alteram substancialmente entre um pleito e outro, mas sempre existem pequenas mudanças e evoluções.

TABELA 1 - Programas mais importantes utilizados nas Eleições Gerais de 2010

Programa	Onde é executado	Descrição
Elo	Computadores da JE*	Integra os aplicativos relacionados ao cadastro eleitoral.
Cand – Sistema de Candidaturas	Computadores da JE*	Registra e acompanha pedidos de registro de candidatos.
Candex – Sistema de Candidaturas (Módulo Externo)	Computadores dos partidos políticos e candidatos	Permite o cadastramento de pedidos de registro de partidos, coligações e candidatos.

ZEUS	Computadores da JE*	Habilita níveis de acesso aos usuários para operação dos sistemas dentre outras funções.
Preparação	Computadores da JE*	Prepara os dados para o Sistema Gerador de Mídias e para a totalização dos resultados; Permite o monitoramento das tabelas de correspondência da urna eletrônica.
GM – Sistema Gerador de Mídias	Computadores da JE*	Responsável pela geração das mídias utilizadas nas urnas eletrônicas.
Sistema de Votação	Urna Eletrônica	Permite a identificação do eleitor e a recepção de seu voto na urna eletrônica.
Sistema de Justificativa	Urna Eletrônica	Recebe justificativa do eleitor na urna eletrônica no dia da eleição.
RED – Sistema Recuperador de Dados	Urna Eletrônica	Em caso de falhas, recupera arquivos de votação e de justificativa das urnas eletrônicas.
Sistema de Apuração	Urna Eletrônica	Apura votação realizada em cédulas ou através da digitação do BU em caso de problema na geração da mídia com os resultados.
VPP – Verificador Pré e Pós Eleição	Urna Eletrônica	Realiza auditoria das urnas, antes ou depois da votação; habilita visualização dos Logs.
VAD – Verificador de Assinatura Digital	Urna Eletrônica	Verifica a autenticidade dos programas de auditoria desenvolvidos pelas instituições autorizadas pela legislação pertinente.
VAP – Verificador de Autenticação de Programas	Urna Eletrônica	Verifica a autenticidade dos programas instalados nos computadores da Justiça
Sistema de Gerenciamento (TSE, TREs e Zonas Eleitorais)	Computadores da JE*	Gerencia e calcula o resultado da votação.
Sistema Transportador	Computadores da JE*	Lê e transmite os dados constantes em mídias de resultado gravados pela urna no dia da eleição, para a totalização nos bancos de dados dos TREs e TSE.
SAVP – Sistema de Apoio à Votação Paralela	Computadores da JE*	Possibilita a realização da auditoria da urna e da votação no dia da eleição.
Dia-E	Computadores da JE*	Permite o registro de ocorrências nas urnas.
SADP – Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos	Computadores da JE*	Realiza a tramitação e acompanhamento dos documentos e processos na Justiça Eleitoral.
Lista Pública	Computadores da JE*	Realiza a conferência das assinaturas digitais dos programas nos computadores da JE*.

Adaptado de: TSE, 2010c.

\* JE corresponde a “Justiça Eleitoral”

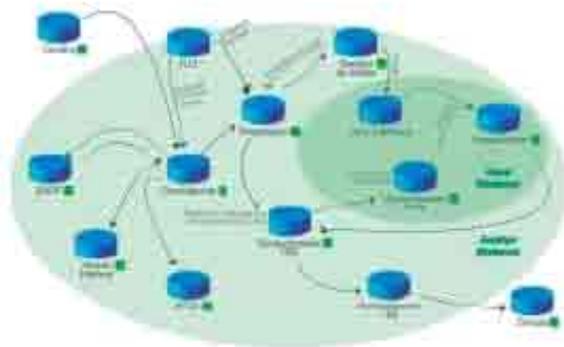


Figura 4 – Fluxo de funcionamento dos sistemas eleitorais utilizados nas Eleições de 2010

#### 4.1.1. Fiscalização e assinatura digital

A assinatura e lacração dos sistemas pelo TSE e partidos políticos foram realizadas, para o pleito de 2010, no dia 02 de setembro. Após este procedimento, passou a ser obrigatória a instalação do programa Lista Pública, o qual confere a assinatura digital dos programas eleitorais antes de sua instalação, impedindo a instalação destes quando há qualquer não conformidade. Este procedimento garante a procedência dos sistemas eleitorais utilizados.

#### 4.2. Geração de mídias

Nas Eleições Gerais de 2010, após a cerimônia de assinatura digital e lacração dos sistemas pelo TSE, foi realizada no TRE-GO (Tribunal Regional Eleitoral de Goiás) a cerimônia de geração das mídias que foram utilizadas na votação. Neste evento, para o qual foram convidados todos os partidos políticos, OAB e Ministério Público, foi feita também a verificação das assinaturas dos sistemas eleitorais envolvidos. Todo o procedimento foi realizado na sede do TRE-GO, e foram registrados os logs de geração das mídias em cada um dos computadores utilizados, possibilitando o controle da quantidade e tipo de mídias geradas.

#### 4.3. Novidades tecnológicas

Para o ano de 2010 foram inseridas algumas novidades tecnológicas no processo de votação, tanto no âmbito da informática, quanto no âmbito da segurança dos lacres. Dentre elas estão a utilização de um modelo de lacre mais eficaz na prevenção de violações, a utilização de memórias USB em substituição aos disquetes e o projeto piloto de identificação biométrica dos eleitores.

##### 4.3.1. Utilização de novo modelo de lacre

O modelo de lacre utilizado nas eleições de 2010, mostrado na Figura 5, tem uma melhor aderência em relação aos modelos usados nos anos anteriores e, uma vez fixado, não pode ser retirado sem a clara demonstração de que foi violado. Todos os lacres são produzidos pela Casa da Moeda e são numerados sequencialmente, sendo uma importante parte da segurança do processo eleitoral. Os números dos lacres utilizados nas urnas eletrônicas encontram-se arquivados nos cartórios eleitorais para posterior consulta, juntamente com a ata de carga e lacre de cada cartório.



Figura 5 – Modelos de lacre utilizado nas Eleições 2010

Adaptado de: NOSSACARA.COM, 2012

##### 4.3.2. Substituição de disquetes por memórias USB

A memória USB, característica das urnas modelo 2009 (e posteriores), foi introduzida parcialmente nas Eleições de 2010. Ela proporcionou mais agilidade na apuração, pois apresentou maior velocidade e menor índice de

erros na leitura, tendo sido usada em toda a cidade de Goiânia, além de vários outros municípios do estado.

#### 4.3.3. Recadastramento biométrico dos eleitores.

Ainda no ano de 2009, foi realizado o recadastramento biométrico dos eleitores da cidade de Hidrolândia. Assim, em 2010, 11.260 eleitores estavam aptos a votar utilizando o sistema de identificação através da impressão digital. Mas essa não foi a primeira vez em que a Justiça Eleitoral utilizou o sistema biométrico. Ele foi utilizado, já nas Eleições de 2008, em um projeto piloto no Brasil abrangendo 3 municípios: São João Batista em Santa Catarina, Colorado do Oeste em Rondônia e Fátima do Sul no Mato Grosso do Sul.

Seguindo essa tendência de evolução tecnológica e com a intenção de expandir o projeto, o TRE-GO realiza entre abril de 2011 e março de 2012, o recadastramento biométrico dos eleitores de toda a cidade de Goiânia. Até o dia 17 de janeiro de 2012, a revisão já havia atingido 56,38% dos eleitores, faltando serem recadastrados 396.756 pessoas de um total de 909.651. Há diversos postos de atendimento na cidade e a previsão é que haja um aumento do fluxo de eleitores nos últimos meses antes do fechamento do cadastro (TRE-GO, 2012a).

Além da cidade de Goiânia, também Cocalzinho e Corumbá de Goiás passam por uma revisão biométrica do eleitorado. Segundo dados divulgados na página principal do TRE-GO, até o dia 15 de dezembro de 2011 já haviam sido recadastrados 18,69% dos eleitores em Corumbá e 13,59% em Cocalzinho. A intenção é de que os três municípios possam usar esse tipo de identificação já no pleito de 2012 (TRE-GO, 2012b).

#### 4.4. Auditorias e Verificações

Nas Eleições 2010 foram realizados vários tipos de auditoria e verificação, tais como a verificação das correspondências esperadas das

urnas eletrônicas, a verificação de assinaturas digitais dos programas, bem como as auditorias de carga e lacre e de votação paralela, onde foi feita também a verificação dos logs dos arquivos de urna. As correspondências esperadas foram utilizadas para verificação de autenticidade dos boletins de urna recebidos para a totalização. Os relatórios de correspondência referentes às eleições de 2010 podem ser encontrados publicados na página do TSE na *internet*. Nesta página podem ser encontradas as correspondências de todas as urnas utilizadas para este pleito no Brasil (TSE, 2010e).

Apenas um partido político apresentou programa próprio para a verificação das assinaturas digitais, portanto, todos os outros partidos e entidades tiveram que fazer a verificação dos programas utilizados na totalização com o *software* disponibilizado pelo TSE. Quanto à auditoria de carga e lacre, a legislação previa que, para 2010, até 3% das urnas seriam auditadas durante esta cerimônia, conforme solicitação das entidades presentes. Em Goiás, mesmo quando não houve solicitação, pelo menos uma urna por zona eleitoral foi auditada, totalizando cento e trinta auditorias. Essa auditoria consistiu em realizar a conferência dos dados dos candidatos com o VPP (Verificador Pré/Pós) e, principalmente, forçar o início da votação e inserir alguns votos na urna eletrônica apurando o resultado ao final.

Por fim, um total de 67 urnas foi submetido à Auditoria de Votação Paralela em todo o Brasil no ano de 2010, e o Estado de Goiás, com suas 12.858 seções, realizou auditoria em duas urnas. Elas foram escolhidas por sorteio ocorrido na véspera das Eleições, com a presença dos partidos, da imprensa e de entidades convidadas. As urnas foram buscadas em seus locais de votação e substituídas por outras para que a votação na seção ocorresse normalmente (TSE, 2010f, 2010c).

No mesmo dia e horário da votação oficial, iniciou-se a auditoria, com cédulas preenchidas previamente por um grupo de escoteiros. Os votos armazenados na urna de lona foram digitados um a um nas urnas eletrônicas, e também em um sistema

de computação desenvolvido pelo TSE, chamado Sistema de Apoio à Votação Paralela, ou SAVP. Todo o procedimento foi gravado e acompanhado por auditores externos, assim como aberto aos partidos políticos, às entidades organizadas, e também ao cidadão comum (TSE, 2010b).

Ao fim do dia, quando se encerrou a votação, os votos foram contabilizados e foi feita a verificação da correta contabilização destes por parte da urna eletrônica, e a verificação da autenticidade dos programas utilizados. O sucesso do resultado foi divulgado na página do TRE-GO na internet, e as zonas que tiveram suas seções auditadas (Tabela 2), também foram informadas (TSE, 2010b).

TABELA 2 Seções eleitorais auditadas no Estado de Goiás em 2010

Turno de Votação	Cidade	Zona	Seção
Primeiro	Goiânia	135	247
	Alexânia	87	10
Segundo	Goiânia	133	29
	Abadiânia	90	18

#### 4.5. Totalização e Divulgação

O sistema Gerenciamento, utilizado pelo TRE-GO para totalização nas Eleições Gerais de 2010, de forma análoga à urna eletrônica, teve sua zerésima impressa no primeiro turno de votação, às 16 horas e 58 minutos do dia 03 de outubro, antes de começarem os procedimentos de totalização e às 12 horas e 27 minutos no dia 30 de outubro, por ocasião do segundo turno de votação. O recebimento dos BUs teve início assim que chegaram as mídias de resultado para a junta apuradora. A totalização no Estado de Goiás foi finalizada às 22 horas e 48 minutos para o primeiro turno, e às 20 horas e 10 minutos, para o segundo turno de votação. No primeiro turno, um total de trinta seções foram apuradas utilizando arquivo proveniente do sistema recuperador de dados sendo que, nem no primeiro e nem no segundo

turno foi necessário utilizar o sistema de apuração.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No mundo da segurança da informação está claro que não existem sistemas infalíveis, mas sim sistemas potencialmente seguros (Burnet e Paine, 2002). Isso vale para sistemas informatizados ou não e, no caso da informatização do processo eleitoral brasileiro, mesmo uma análise empírica já demonstra o aumento na segurança, auditabilidade e seriedade do processo com a utilização massiva de tecnologia. O país é hoje uma referência mundial na realização de eleições, e conta com uma infraestrutura robusta para suportar todo o processo. São aproximadamente 130 computadores de grande porte, e 23 mil microcomputadores espalhados pelos TREs e zonas eleitorais, interligados por uma rede de computadores privativa (TSE, 2012a).

Todo esse aparato tecnológico e o sucesso obtido nos últimos pleitos informatizados não pode, contudo, ser tomado como uma garantia de sucesso dos próximos. A Justiça Eleitoral deve estar em permanente evolução para acompanhar as constantes e céleres mudanças no meio da informática, buscando a qualidade e melhoria contínuas. A utilização de biometria na identificação dos eleitores, a substituição dos disquetes por memórias USB e também o investimento na qualidade dos lacres físicos da urna eletrônica são exemplos das ações tomadas pela Justiça Eleitoral e aplicadas às Eleições Gerais de 2010.

Outras formas de promover esta melhoria constante é a realização de testes e avaliações de segurança no sistema, como o realizado pela UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas) no ano de 2002 e também o teste patrocinado pelo TSE em novembro de 2009 quando foram verificados o sigilo do voto, a integridade dos resultados e a estabilidade do sistema. Estes eventos de avaliação devem ser realizados com o foco na evolução, de modo a proporcionar cada vez mais segurança, transparência, agilidade, otimização e

auditabilidade. Seus resultados devem ser levados em conta para subsidiar a melhoria do processo eletrônico de votação (UNICAMP, 2002).

O presente trabalho entende que a permanência da Justiça Eleitoral no caminho da melhoria contínua, adotando boas práticas ou mesmo certificações na condução de seus processos de tecnologia da informação e também nos processos de desenvolvimento de *software*, contribui cada vez mais para o aumento da qualidade e também da demonstração de sua preocupação com a segurança e transparência do processo eleitoral.

## 6. CONCLUSÕES

Este artigo apresentou um estudo de caso sobre o processo eletrônico de votação adotado no Brasil, tendo como base para o estudo, a observação do pleito realizado pelo TRE-GO no ano de 2010. Pôde-se constatar que os mecanismos de segurança envolvidos no processo brasileiro de votação são ferramentas amplamente descritas, documentadas e largamente utilizadas na segurança de sistemas críticos como de instituições bancárias, Receita Federal, agências de segurança etc.

Verificou-se também que eles são acompanhados de um processo que se consolida a cada eleição, tornando-se mais seguro e auditável. O êxito alcançado na aplicação das inovações tecnológicas descritas por este estudo evidencia tanto o nível de maturidade deste sistema eletrônico de votação quanto ratifica a necessidade de evolução constante, visando sempre segurança, transparência e sobretudo, a legitimidade da democracia brasileira.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Presidência da República. Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 17 jan. 2012.
- BURNET, Steve. PAINE, Stephen. Criptografia e segurança: o guia oficial. Tradução de Edson Fumankiewiez, Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.
- CAMARÃO, Paulo Cesar Bhering. O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática. São Paulo: Empresa das Artes, 1997.
- FERREIRA, Fernando Nicolau Freitas. ARAÚJO, Marcio Tadeu. Política de segurança da informação: Guia prático para embalagem e implementação. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2006.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.
- FOLHA.COM. Eleição 2000 nos EUA parece uma reedição do pleito de 1876. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u12509.shtml>>. Veiculada em: 12 nov. 2000. Acesso em: 17 jan. 2012.
- FRANCE, Ministère de L'intérieur, de L'outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de L'immigration. Machines à voter. Disponível em: <[http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/elections/comment\\_voter/machines-voter](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/comment_voter/machines-voter)>. Acesso em: 17 jan. 2012.
- INDIAEVM.ORG. India's EVMs are Vulnerable to Fraud. Disponível em: <<http://indiaevm.org/>>. Acesso em: 17 jan. 2012.
- NOSSACARA.COM. Urnas eletrônicas da 188ª Zona já receberam dados para a eleição. Disponível em: <<http://www.nossacara.com/ler.php?doc=6022>>. Veiculado em: 30 set. 2010. Acesso em: 17 jan. 2012.
- SENSUS. Campanha de Esclarecimento do TSE - Eleições 2010. Belo Horizonte, 2010.
- (A) TRE-GO. Página Principal. Disponível em: <<http://www.tre-go.jus.br/internet/>>. Veiculado em: 17 jan. 2012. Acesso em: 17 jan. 2012.
- (B) TRE-GO. Notícias: Revisão biométrica em

Corumbá e Cocalzinho já atendeu 2.976 eleitores. Disponível em: <<http://www.tre-go.jus.br/internet/>>. Veiculado em: 15 dez. 2011. Acesso em: 17 jan. 2012.

TRE-RS. Voto Eletrônico. Edição Comemorativa: 10 Anos da Urna Eletrônica; 20 Anos do Recadastramento Eleitoral. Porto Alegre: TRE-RS, Comissão Gestora do Centro de Memória da Justiça Eleitoral, 2006.

(A) TSE. Biometria e Urna Eletrônica: Infraestrutura e Logística. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/hotSites/urnaEletronica/InfraestruturaLogistica.html>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

(B) TSE. Eleições 2010: Instruções do TSE. Brasília: TSE, Secretaria de Gestão da Informação, 2010.

(C) TSE / Núcleo de Estatística da Assessoria de Gestão Estratégica. Informações e dados estatísticos sobre as Eleições 2010. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2010.

(D) TSE. Relatório das Eleições de 2002. Brasília: TSE, 2003.

(E) TSE. Urna Eletrônica. Multimídia. Breve História da Justiça Eleitoral. Disponível em: <[http://www.tse.gov.br/internet/urnaEletronica/multimidia/breve\\_historia\\_da\\_justica\\_eleitoral.html](http://www.tse.gov.br/internet/urnaEletronica/multimidia/breve_historia_da_justica_eleitoral.html)>. Acesso em: 07 fev. 2011.

UNICAMP. Avaliação do sistema informatizado de eleições. Disponível em: <[http://www.ic.unicamp.br/~tomasz/misc/rel\\_final\\_site\\_TSE.pdf](http://www.ic.unicamp.br/~tomasz/misc/rel_final_site_TSE.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2012.

USA, Election Assistance Commission. Voluntary Voting System Guidelines. Disponível em: <[http://www.eac.gov/testing\\_and\\_certification/voluntary\\_voting\\_system\\_guidelines.aspx](http://www.eac.gov/testing_and_certification/voluntary_voting_system_guidelines.aspx)>. Acesso em: 17 jan. 2012.

## PRECEDENTES VINCULANTES, SEGURANÇA JURÍDICA E JUSTIÇA ELEITORAL

Henrique Pandim Barbosa Machado<sup>1</sup>  
Marcelo Arantes de Melo Borges<sup>2</sup>

Nos moldes dos sistemas jurídicos continentais europeus, do qual se destaca o francês, a tradição jurídica brasileira atribui, classicamente, pouca relevância às decisões emanadas do Judiciário, posicionando os precedentes judiciais em segundo plano se comparados com a lei positivada.

Desta feita, é da tradição do nosso sistema repassar aos operadores do direito que o ordenamento positivo vincula, enquanto as decisões judiciais, ainda que emanadas das mais altas Cortes, somente servem como orientações facultativas para decisões futuras.

O *civil law*, sistema que preza pelo direito codificado, ensina que a lei emanada do Parlamento é suficiente para garantir a todos os jurisdicionados a tão almejada segurança jurídica, de tal forma que o magistrado se porte como mero *bouche de la loi*, ou seja, um simples declarador da vontade do Legislativo.

Em breve digressão histórica é possível perceber, ainda que em linhas gerais, as causas que culminaram em tal entendimento.

Na França pré-revolucionária, o *Ancien Régime* foi marcado por diversos desmandos, comportamentos autoritários e arbitrários que partiam não só do próprio déspota, como também daqueles que se portavam como seus vassalos.

Neste esteio, o Judiciário, composto à época por integrantes da nobreza aristocrática, atuava como *longa manus* do governante, proferindo decisões cujo objetivo era sempre a manutenção do poder e do *status quo* daqueles que se encontravam nas posições superiores do Estado.

De mais a mais, os juízes exerciam verdadeira relação de propriedade com seus cargos e, assim sendo, buscavam utilizá-los de forma a retirar deles o maior benefício pessoal possível.

Interessante exemplo dessa situação de interferência do Executivo no Judiciário é a própria história de Montesquieu o qual, ao idealizar a Teoria da Separação Orgânica entre os Poderes, se baseou em sua experiência pessoal. Tendo herdado o cargo de juiz de seu tio, Montesquieu logo percebeu que a submissão dos magistrados ao Governante ocasionava a falta de independência para o exercício da jurisdição, situação que logo o levou a renunciar ao cargo e denunciar a parcialidade do Judiciário, concluindo que a separação verdadeira dos Poderes é corolário de um julgamento livre e justo.<sup>3</sup>

Nos dizeres de Montesquieu:

Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do poder executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.<sup>4</sup>

Desta feita, era natural e até esperado que a população enxergasse os magistrados com certo receio e desconfiança.

Com o advento da Revolução Francesa de 1789 os revolucionários buscaram uma ruptura total e abrupta com o sistema absolutista outrora vigente, sendo que um dos meios para se concretizar uma verdadeira mudança no panorama estatal francês era a limitação dos poderes daqueles que antes deles abusavam.

E assim, além da clara redução dos poderes do rei, limitou-se também a atuação dos magistrados, principalmente, e em especial, pela instalação de uma verdadeira Supremacia do Parlamento.

A forma encontrada pelos revolucionários para atingir seus objetivos foi transferir o poder

<sup>1</sup> Henrique Pandim Barbosa Machado, Advogado Especializado em Direito Processual Civil e Direito Constitucional pela UNIDERP/LFG 2012

<sup>2</sup> Marcelo Arantes de Melo Borges, Juiz Membro Substituto do TRE-GO, Especialista em Direito Processual Civil e Direito Civil

<sup>3</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Repudiando Montesquieu? A expansão e a legitimidade da justiça constitucional. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, vol. 20, p.269.

<sup>4</sup> MONTESQUIEU, Barão de. Do Espírito das leis. São Paulo: Abril Cultural, 1973, p. 157.

absoluto do Executivo para o Parlamento, supervalorizando e divinizando o papel dos representantes do povo francês.

Como bem diz Marinoni: “a supremacia do parlamento objetivou amarrar o juiz ao texto da lei, transformando-o em alguém destituído de poder criativo e de *imperium*”.<sup>5</sup>

Essa postura dos revolucionários franceses, acertada se levarmos em conta o contexto da época, ofertou ao Judiciário somente a quantidade de poder imprescindível para o exercício de suas funções, limitando ao máximo o poder dos magistrados, sob o temor de retorno às barbáries do Antigo Regime.

Logo, só o respeito irrestrito ao texto da lei poderia garantir a proteção e o respeito aos direitos individuais dos cidadãos.

E assim o *civil law*, em suas raízes, vê seu reflexo no juiz da Revolução Francesa, um juiz desprovido de capacidade criativa, submetido totalmente ao texto da lei, praticante de mera atividade subsuntiva (simplesmente encaixando o problema no texto), enfim, um “boca da lei”.

Ao minimizar a atividade do juiz, reduziu-se a importância das próprias decisões judiciais, uma vez que estas simplesmente repetiam o que já estava posto pelo Parlamento. Não havia espaço para precedentes criativos e nem preocupação em se debater a eficácia vinculante da jurisprudência, uma vez que o único instrumento de observância obrigatória era a lei.

Sedutora do ponto de vista lógico, sobretudo levando-se em consideração o histórico de seu surgimento, a idéia de que a submissão total à lei seria capaz de evitar arbitrariedades e garantir a paz social logo se mostrou errônea, ou ao menos insuficiente.

A existência de decisões opostas para situações fáticas iguais trouxe um enorme problema a ser resolvido pelos teóricos da Revolução

Francesa.

Se o juiz somente pode exercer a jurisdição nos estreitos limites do texto legal, é inconcebível admitir sentenças contraditórias. Fato é que elas sempre existiram.

Isso porque mesmo o mais claro dos textos normativos é capaz de dar azo a diferentes interpretações e, portanto, a variadas decisões.

O *civil law* até tentou contornar a situação, atribuindo ao Legislativo a competência para fixar a interpretação correta, bem como instituindo uma *Cour de Cassation*, de natureza inicialmente não jurisdicional, responsável por cassar as decisões que “declarassem equivocadamente a vontade do legislador”.

Fato é que aquele Órgão logo ganhou contornos jurisdicionais, passando a integrar o Poder Judiciário na posição de cúpula.<sup>6</sup>

De toda sorte, para acompanhar as evoluções sociais, o ordenamento jurídico se vê em situação de constante e crescente complexidade. O neoconstitucionalismo, a proliferação de princípios, cláusulas gerais, conceitos jurídicos indeterminados e lacunas legislativas, forçaram a aproximação do sistema de direito codificado com o *common law*.

O texto puro e simples da lei não é mais capaz (não se sabe se um dia o fora) de assegurar a estabilidade das relações sociais, a segurança jurídica e a concretização dos direitos fundamentais (individuais, sociais e coletivos) dos cidadãos.

Os juízes, outrora atados ao texto legal, passam a ganhar, ainda que paulatinamente e de maneira sempre um tanto desconfiada, maior poder interpretativo, passando até mesmo a criar o direito com suas decisões (não sem críticas).

Termos como direito jurisprudencial, *stare decisis*, *binding effect*, norma jurídica do caso concreto, *judge-made law*, dentre outros, outrora totalmente estranhos à tradição do *civil law*, passam a ser por

<sup>5</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Precedentes Obrigatórios, 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 50.

<sup>6</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Precedentes Obrigatórios, 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pags. 60-61.

este experimentados e vivenciados.<sup>7</sup>

O Brasil, pós 1988, se vê inserido nesse contexto de mudanças. A Constituição Cidadã introduziu no país os ares do neoconstitucionalismo, da afirmação mais forte do que nunca da força normativa e supremacia da Magna Carta sobre todo o ordenamento jurídico brasileiro. Recheada de princípios, normas porosas, conceitos indeterminados e objetivos complexos, marcada com os traços do denominado constitucionalismo contemporâneo, a Carta Constitucional atribui aos juízes papel de extrema relevância na concretização dos preceitos constitucionais.

Também o legislador infraconstitucional passa a se utilizar de cláusulas gerais e conceitos vagos, buscando facilitar a irradiação dos ditames magnos nos diversos ramos jurídicos.

Dignidade da pessoa humana, crença religiosa, convicção política, tratamento desumano, boa-fé, direito adquirido, caráter perpétuo, caráter nacional, populações indígenas, dentre inúmeras outras expressões presentes no texto constitucional e na legislação inferior, demonstram que o juiz *bouche de la loi* tão almejado pelo *civil law* original não pode mais subsistir, diante da necessidade imperiosa de interpretação e concretização de tais conceitos vagos.

Não se diga que quando um juiz define o que se entende por crença religiosa, abarcando aí também o direito de não se ter nenhuma religião, por exemplo, estaria apenas declarando a vontade do legislador. Em verdade, o Constituinte deixou a cargo dos intérpretes constitucionais a concretização de tais preceitos por meio de decisões criativas, e não meramente declaratórias.

Com o nosso sistema se aproximando do direito comum de origem anglo-saxônica, a jurisprudência passa a ser cada vez mais importante e, com isso, aumenta a responsabilidade do Judiciário no exercício da jurisdição.

O grande problema é que os precedentes pátrios sempre foram pensados à luz de um sistema de *civil law* e, por isso, sem mecanismos de coesão próprios do *common law*. Uma decisão que densifica preceitos indeterminados, que cria normas jurídicas para o caso concreto, quando inserida em um sistema pensado para decisões que simplesmente declaram a vontade da lei, gera inúmeras contradições.

Exatamente por isso defende-se a necessidade de uma reformulação do sistema nacional com a valorização dos precedentes judiciais, atribuindo-lhes efeito vinculante como forma de garantir a igualdade e a segurança jurídica.

Deparar-se na prática forense com casos iguais decididos de maneiras totalmente opostas é mais comum do que se possa imaginar, exatamente porque, na concretização das cláusulas gerais e dos princípios constitucionais, abre-se espaço para grande interferência subjetiva do magistrado, que julgará o caso conforme suas pré-compreensões e experiências pessoais (afinal, o indivíduo é composto pelo conjunto de suas circunstâncias).

A dignidade da pessoa humana, por exemplo, pode ser utilizada como argumento pelos defensores do aborto, que a invocarão sob a perspectiva da mãe e, por outro lado, ser utilizado pelos mais fervorosos opositores do mesmo, que se basearão na dignidade do feto. Da mesma forma, o juiz, ao decidir se permite ou não o aborto em determinado caso concreto, poderá seguir um ou outro caminho, e certamente o fará com base em suas experiências e convicções pessoais.

Tal interferência subjetiva é, diga-se de passagem, inevitável, uma vez que a neutralidade do juiz não passa de mera utopia (não há que se confundir neutralidade com imparcialidade, esta sim desejada e esperada de um juiz independente).

A grande questão é o tratamento dado aos precedentes em nosso sistema. Ao adotar o entendimento de que os precedentes possuem mera eficácia persuasiva, permite-se que uma decisão do

<sup>7</sup> TUCCHI, José Rogério Cruz e. *Precedente Judicial como Fonte do Direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 12

Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional, por exemplo, possa, em regra, ser desrespeitada por um juiz de primeiro grau, que se valerá de uma suposta independência funcional como escudo para proferir uma decisão natimorta que obrigará a parte a recorrer, abarrotando ainda mais os Tribunais que já se encontram saturados.

Exemplo emblemático da situação acima exposta ocorreu exatamente no Estado de Goiás, onde um juiz de primeiro grau negou o reconhecimento de determinada união homoafetiva, mesmo após o Supremo Tribunal Federal já haver se manifestado sobre a matéria. Um dos argumentos utilizados pelo magistrado não gera maiores surpresas: a divina independência funcional dos juízes.

É certo que os juízes precisam ser independentes no exercício da jurisdição, sob pena de retorno aos já mencionados problemas existentes no Antigo Regime francês. Contudo, a independência funcional deve ser entendida dentro da estrutura do Poder Judiciário, e não como algo a parte.

O magistrado não é uma ilha, mas sim pertence a um sistema estruturado de Justiça, composto por juízes de primeiro grau, Tribunais locais e regionais, Cortes Superiores e Suprema Corte. Esse sistema, para possuir legitimidade social e democrática, deve ser coeso e coerente com suas próprias decisões. Afinal, um Poder que não respeita sequer a si próprio não pode exigir o respeito de quem quer que seja.

E as incoerências ocorrem também, e com grande frequência no âmbito dos próprios Tribunais, os quais constantemente contrariam seus próprios precedentes.

Cláusulas gerais e conceitos porosos, somados a uma “independência funcional” levada às últimas consequências, somente pode resultar em um sistema que estimula a litigiosidade e desacredita ao próprio Judiciário.

Desta feita, em um sistema coerente com

sua própria estrutura, os precedentes dos juízes superiores devem vincular os graus inferiores, criando-se uma jurisprudência capaz de garantir aos jurisdicionados a verdadeira igualdade e segurança jurídica esperadas em um Estado Constitucional Democrático.

Deve-se assim transpor ao sistema brasileiro o *stare decisis* encontrado no direito norte-americano, através do qual as decisões proferidas pelos Tribunais vinculam não só os seus próprios membros como também os juízes a eles subordinados (*binding effect*).

Tal sistema de vinculação, além de fortalecer a jurisprudência, torna o Judiciário um poder coeso, legitimando-o perante os jurisdicionados.

Afinal, se a Carta Magna estabelece a igualdade como direito fundamental de cada indivíduo (artigo 5º, *caput*, CF), não se pode admitir a desigualdade perante as decisões judiciais. Situações iguais merecem as mesmas decisões; casos distintos merecem soluções diversas. Só assim a igualdade material almejada pelo constituinte originário será concretizada.

Nesse sentido leciona Nelson Nery Jr.:

Relativamente ao processo civil, verificamos que o princípio da igualdade significa que os litigantes devem receber do juiz tratamento idêntico. (...) Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades.<sup>8</sup>

Mas exatamente aqueles responsáveis por garantir e preservar os direitos do homem acabam gerando, por não respeitarem os seus próprios precedentes, insegurança jurídica e desigualdade.

Casos idênticos decididos de maneiras opostas; precedentes aparentemente consolidados que são transformados do dia para a noite, não há como se esperar um mínimo de segurança jurídica de um sistema que aceite (e até estimule) tamanhas aberrações.

<sup>8</sup> JUNIOR, Nelson Nery, *Princípios do Processo na Constituição Federal*, 10ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 99

A situação, contudo, vem sofrendo mudanças. Não são poucos os operadores do direito que já se alertaram para tais contradições no sistema jurídico nacional. Em voto-*vista* antológico proferido no AgRg no REsp nº 382.736-SC, o Ministro Humberto Gomes de Barros, do Superior Tribunal de Justiça, faz uma séria advertência sobre a necessidade de observância dos precedentes, sob pena de se gerar uma total insegurança jurídica nos jurisdicionados.

Adverte o Ministro de que o próprio Superior Tribunal de Justiça, Órgão do Judiciário responsável por pacificar o entendimento sobre a legislação infraconstitucional, não consegue sequer pacificar internamente sua própria jurisprudência, uma vez que recorrentemente desrespeita decisões anteriores, promovendo constantes viradas de jurisprudência sem maiores reflexões.

Conclui o Ministro, em seu voto, a partir de brilhante comparação o seguinte:

Nas praias de Turismo, pelo mundo afora, existe um brinquedo em que uma enorme bóia, cheia de pessoas, é arrastada por uma lancha. A função do piloto dessa lancha é fazer derrubar as pessoas montadas no dorso da bóia. Para tanto, a lancha desloca-se em linha reta e, de repente, descreve curvas de quase noventa graus. O jogo só termina quando todos os passageiros da bóia estão dentro do mar. Pois bem, o STJ parece ter assumido o papel do piloto dessa lancha. Nosso papel tem sido derrubar os jurisdicionados. **(voto-*vista* do Ministro Humberto Gomes de Barros, proferido no AgRg no REsp nº 382.736-SC).**

Ainda, em outro precedente, desta vez de relatoria do próprio Ministro Humberto Gomes de Barros, o STJ assim decidiu:

**EMENTA: PROCESSUAL STJ - JURISPRUDÊNCIA - NECESSIDADE DE QUE SEJA OBSERVADA.**

O Superior Tribunal de Justiça foi concebido para um escopo especial: orientar a aplicação da lei federal e unificar-lhe a interpretação, em todo o Brasil. Se assim ocorre, é necessário que sua jurisprudência seja observada, para se manter firme e coerente. Assim sempre ocorreu em relação ao Supremo

Tribunal Federal, de quem o STJ é sucessor, nesse mister. Em verdade, o Poder Judiciário mantém sagrado compromisso com a justiça e a segurança. Se deixarmos que nossa jurisprudência varie ao sabor das convicções pessoais, estaremos prestando um desserviço a nossas instituições. Se nós, os integrantes da Corte, não observarmos as decisões que ajudamos a formar, estaremos dando sinal para que os demais órgãos judiciários façam o mesmo. Estou certo de que, em acontecendo isso, perde sentido a existência de nossa Corte. Melhor será extingui-la. **(STJ, AgRg nos EREsp 228432 / RS, Corte Especial, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 01/02/2002, publicado no DJ 18/03/2002).**

A ausência de precedentes vinculantes se mostra incompatível com a segurança jurídica.

Se esta situação de insegurança se faz presente no Judiciário como um todo, é talvez na Justiça Eleitoral que a situação sofre um especial agravante.

A Constituição Federal, ao estruturar o Poder Judiciário brasileiro, estabeleceu em seu artigo 92:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:  
I - o Supremo Tribunal Federal;  
I-A o Conselho Nacional de Justiça;  
II - o Superior Tribunal de Justiça;  
III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;  
IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;  
V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;  
VI - os Tribunais e Juízes Militares;  
VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Analisando as disposições constitucionais e, deixando-se de lado o CNJ que não se configura como Tribunal, mas sim como órgão de caráter administrativo, percebe-se que todos os ramos da Justiça, com exceção da Eleitoral, são compostos por membros fixos, com a garantia da vitaliciedade.

A Justiça Eleitoral, por sua vez, não possui quadro próprio de magistrados, uma vez que os juízes eleitorais são “emprestados” de outros órgãos do Judiciário. As composições dos Tribunais

Regionais Eleitorais e Tribunal Superior Eleitoral se renovam, em tese, a cada dois anos, o que dificulta ainda mais a fixação de uma jurisprudência forte e consolidada.

Se nos demais Tribunais, compostos por membros vitalícios que não raro exercem suas funções por 10, 15, 20 anos ou mais, existe dificuldade de pacificação interna no tocante aos precedentes, a dificuldade é potencializada na Justiça Eleitoral.

A composição dinâmica dos Tribunais Eleitorais, aliada a um sistema que não respeita os próprios precedentes, torna ainda mais fértil o terreno para o surgimento de litígios e a geração de insegurança e desigualdade.

De mais a mais, a própria complexidade do sistema judiciário brasileiro facilita o surgimento de contradições entre os Tribunais. Exemplo notório ocorreu com a Lei Complementar nº 135 de 2010, a denominada “Lei da Ficha Limpa”.

O Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o supracitado diploma normativo seria aplicável às eleições de 2010, restringindo a candidatura de diversos candidatos que se enquadravam nas hipóteses previstas na lei complementar. Aparentemente a questão se encontrava solucionada.

Esse posicionamento induziu os Tribunais Regionais Eleitorais a trilharem a mesma linha decisória.

Contudo, por se tratar também de matéria constitucional (princípio da anualidade eleitoral), a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal sendo que, após diversos percalços como o empate na votação, a Corte Suprema decidiu pela não aplicação da LC 135/2010 ao pleito de 2010, com fundamento no artigo 16 da Carta Magna.

Todavia, até a decisão final do STF, diversos candidatos haviam tido suas

candidaturas barradas, o que gerou imenso transtorno e conturbações em todo o país.

Um sistema com precedentes vinculantes, no qual os Tribunais observassem suas decisões anteriores, bem como os juízos inferiores seguissem a jurisprudência dos Tribunais, evitaria que mudanças de membros nos Tribunais gerassem alterações abruptas de entendimento.

Por óbvio, não se está a dizer que os precedentes devem possuir uma força vinculante tão forte que impeça a mudança dos mesmos. Contudo, qualquer *overruling* deve ocorrer de forma meditada e após sérias reflexões, de forma que as viradas jurisprudências não sejam frequentes e garantam o mínimo de estabilidade nas relações sociais.

Ainda no tocante à seara eleitoral, o Código Eleitoral estabelece em seu artigo 1º, parágrafo único, o que se convencionou denominar de competência normativa da Justiça Eleitoral, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral expedir instruções (normalmente sob a forma de resoluções) para regular determinados procedimentos relativos ao processo eleitoral.

Desta feita, cabe à Justiça Eleitoral ainda uma maior cautela, devendo a mesma não somente respeitar seus precedentes jurisdicionais, como também suas resoluções administrativas, evitando-se a mudança constante das instruções, uma vez que isso gera insegurança tanto nos candidatos quanto nos cidadãos, que necessitam de regras claras e consolidadas sobre o tratamento dado às eleições, tendo-se em vista que o processo eleitoral é um dos maiores semblantes do Estado Democrático.

Assim, é imprescindível repensar o sistema jurídico brasileiro à luz dos precedentes vinculantes, valorizando-se a igualdade perante as decisões judiciais e garantindo-se a segurança jurídica geradora de estabilidade social, de forma a evitar que mudanças de composições das Cortes judiciais, ou mesmo situações casuísticas, gerem mudanças pouco refletidas de precedentes, o que só gera

litigiosidade e descrédito ao Judiciário pátrio.

Por outro lado, para evitar uma fossilização do próprio ordenamento jurídico, devem ser instituídos mecanismos que permitam a mudança dos entendimentos jurisprudenciais, como o *overruling* e o *distinguishing*, permitindo-se assim que o direito acompanhe as mudanças e evoluções da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPPELLETTI, Mauro. Repudiando Montesquieu? A expansão e a legitimidade da justiça constitucional. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, vol. 20.

JUNIOR, Nelson Nery, Princípios do Processo na Constituição Federal, 10ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. Precedentes Obrigatórios, 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MONTESQUIEU, Barão de. Do Espírito das leis. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

TUCCI, José Rogério Cruz e, Precedente Judicial como Fonte do Direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

## REDUÇÃO DO CUSTO DO PROCESSO ELEITORAL COMO GARANTIA DE ACESSO AO SISTEMA REPRESENTATIVO

Danilo Cândido Rios<sup>1</sup>

### RESUMO

Afirma-se que a atuação do poder econômico no processo eleitoral e, conseqüentemente, na elaboração de políticas públicas, danifica o regime democrático, não apenas por corroer a legitimidade do modelo eletivo, como também por atingir a própria representação política dos anseios da comunidade. Critica-se o aumento exponencial da quantidade anual de recursos públicos destinados ao financiamento das atividades partidárias. Evidencia-se a necessidade de reforma política que implemente diminuição do custo das campanhas eleitorais e garanta a democratização no acesso ao sistema político-representativo. Apontam-se questões relevantes a um projeto de reforma, como a demarcação de limites setoriais de gastos com campanha, a proibição de doações eleitorais realizadas por pessoas jurídicas, necessidade de regra objetiva definindo valor máximo de verba orçamentária destinada ao Fundo Partidário, além do aperfeiçoamento no sistema de fiscalização das contas de campanhas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo Eleitoral. Poder Econômico. Representação Política. Reforma Política.

### I - CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

A partir da redemocratização política no Brasil, colocando fim ao período de ditadura militar, e o conseqüente restabelecimento das eleições diretas em todas as unidades da Federação, muito se pautou o aprimoramento da legislação correlata ao

processo eleitoral brasileiro. Hoje, porém, consolidados o regime democrático e a liberdade de informação, e experimentadas as instituições eleitorais, é a atuação degradante do poder econômico no processo eleitoral, e as conseqüências dessa para o regime democrático, que têm constantemente entrado no rol de preocupações sociais.

O custo das campanhas eleitorais no Brasil seguramente está entre os mais altos do mundo<sup>2</sup>. A conformação do sistema eleitoral nacional, onde predomina o sistema proporcional de representação política para as cadeiras do Poder Legislativo, com listas abertas de candidatos e voto personalizado, permite uma acirrada disputa pelos cargos eletivos, inclusive dentro do próprio partido político ou coligação. A personalização da captação de recursos para campanhas eleitorais provoca indesejada mercantilização da eleição e acentua a desigualdade de competição no processo eleitoral; alçando, assim, o poder econômico à condição privilegiada em relação aos ideais partidários.

O país passa por momento histórico de crise na representação política, reflexo direto das distorções apresentadas no processo eleitoral de acesso a cargos eletivos progressivamente mais restritivo e menos democrático. A demanda cada vez maior por recursos para o financiamento das campanhas eleitorais e das atividades partidárias<sup>3</sup> favorece a entrada de dinheiro ilegal e não declarado à Justiça Eleitoral, bem como a atuação de grupos de interesses e do tráfico de influência durante a formulação e desenvolvimento das políticas públicas.

O governo, de um lado, por meio de seus agentes públicos, possui o poder legítimo de controle sobre a tributação e sobre a regulação financeira e de produção de riquezas; podendo, por conseqüente, expropriar recursos e rendimentos de cidadãos e corporações e transferi-los a outras classes sociais. De outro lado, as grandes

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela UFG, Especialização Ciências Criminais pela UCM/RJ

<sup>2</sup> Em 2010, os partidos políticos e candidatos declararam à Justiça Eleitoral gastos na ordem de 3,363 bilhões de reais, de acordo com Tribunal Superior Eleitoral. Por óbvio, esse vultoso valor não considera a captação de recursos não declarada, popularmente conhecida por caixa 2.

<sup>3</sup> Conforme levantamentos realizados pela organização Transparência Brasil, os Deputados Federais eleitos em 2010 gastaram, em média, o equivalente a R\$ 9,50 por voto obtido nas urnas. Esse número representa um aumento de 97,8% em relação aos R\$ 4,80 em média investidos em cada voto conquistado pelos eleitos à Câmara dos Deputados no mesmo pleito anterior, em 2006.

corporações e grupos de interesse possuem capital bastante a fazer frente aos custos cada vez mais altos das candidaturas estratégicas aos respectivos setores.<sup>4</sup>

Assim, a possibilidade de favorecimentos nas ações de governo, somada ao medo de ter contra si efeitos negativos do poder de tributação e regulação estatal, motivam os diferentes grupos de interesse a financiarem determinados candidatos. Trata-se de via de mão dupla, de verdadeira relação de mutualismo.<sup>5</sup>

Tanto os agentes governamentais quanto os grupos de interesses de corporações buscam os benefícios dessa distorção do sistema de composição da representação política, mas esses benefícios estão condicionados a ações conjuntas e coordenadas de ambas as partes, suficientes para movimentar as engrenagens do sistema.

Passada a diplomação dos eleitos, inicia-se então a construção de plataformas de políticas públicas dentro da zona de interesses dos grupos financiadores das campanhas eleitorais, é quando ocorrem os favorecimentos em licitações e contratos, os superfaturamentos e os desvios de verbas públicas.

O escândalo conhecido por “anões do orçamento” é uma situação que ilustra bem essa perversão no sistema político representativo, com favorecimentos a grupos econômicos por congressistas, os quais, em troca do financiamento das campanhas eleitorais, aprovaram emendas ao orçamento geral da União contemplando realização de obras por determinadas empreiteiras.<sup>6</sup>

A presença cada vez mais incisiva do poder econômico no processo eleitoral e,

consequentemente, na elaboração de políticas públicas, vem danificando o regime democrático, não apenas por corroer a legitimidade do modelo eletivo, como também por atingir a própria representação política dos anseios da comunidade. Essa atuação tem provocado uma substituição da tradicional representação política - que tem como característica fundamental a correspondência entre um mandato livre e a satisfação da vontade geral - por uma representação de interesses - marcada por um mandato vinculado à perseguição de interesses restritos a grupos sociais mais opulentos.

Nesse contexto de desequilíbrio da composição proporcional e do exercício parlamentar, o princípio da igualdade política, fundamental em uma vivência democrática, apresenta-se com suas estruturas deformadas, na medida em que a atuação dos agentes públicos eleitos tem perdido a identidade com o conjunto da sociedade ao priorizar interesses da minoria detentora do poder econômico.

Instigado por essa perda de legitimidade política, Paulo Bonavides explica que é necessário “repolitizar a legitimidade da nossa democracia”:

*Repolitizar a legitimidade equivale a restaurá-la, ou seja desmembrá-la dessa legalidade onde ela na essência não existe, porque o povo perdeu a crença e a confiança na república das medidas provisórias e na lei dos corpos representativos, cada vez mais em desarmonia com a sua vontade, suas aspirações, seus interesses existenciais.<sup>7</sup>*

Preterido no processo político de tomada de decisões nos núcleos de poder do Estado, o eleitor comum tende a descreer no voto como instrumento efetivo de transformação social. E o que é pior, o desapego pela participação na democracia representativa, causado pela percepção da ausência de representatividade e pelo desencanto

<sup>4</sup> Por exemplo, empresa Camargo Corrêa, com atuação no ramo da construção civil, mais que triplicou as doações para campanhas eleitorais em 2010, na comparação com o mesmo pleito em 2006. As prestações de contas apresentadas ao Tribunal Superior Eleitoral apontam que as contribuições do grupo a candidatos, comitês e diretórios nacionais totalizam R\$ 79,1 milhões. Já o grupo da construtora Andrade Gutierrez fez doações que totalizaram R\$ 58,3 milhões a candidatos, comitês financeiros de campanhas e diretórios nacionais. No mesmo pleito de 2006, a Andrade Gutierrez doou o equivalente à R\$18 milhões. Informações encontradas no site do TSE. Disponíveis em: <http://spcc2010.tse.jus.br/spccweb.consulta.prestacaoconta2010/>. Acessadas em 31.01.2012.

<sup>5</sup> O trabalho de pesquisa “Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado” (Abramo, 2004) informa que mais de 26% das empresas foram constrangidas a fazer doações para campanhas eleitorais em troca de favores. A pesquisa informa ainda que oferecer presentes e outras gentilezas a agentes públicos é o principal método de obter tratamento diferenciado para 86% das empresas. Logo após, com 77%, esta as contribuições para campanhas eleitorais. Com 74% o nepotismo. Na pesquisa, ainda foi questionado: “antes de fazer contribuições, há menção explícita de favores que serão prestados em troca?”, 58% das empresas responderam que sim.

<sup>6</sup> O caso dos “anões do orçamento” foi esclarecido por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito-CPI e da atuação do Tribunal de Contas da União, confirmando relacionamentos suspeitos entre empreiteiras e alguns congressistas, que recebiam, em média, 3% do valor das obras para as quais foram destinados recursos do orçamento geral da União. Informação disponível no Diário do Senado Federal de 26/04/2001, fl. 7220: “Os anões do Orçamento foram casados porque as empreiteiras davam-lhes dinheiro para as campanhas eleitorais em troca de verbas no orçamento, posteriormente”, Senador Pedro Simon.

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. A Democracia Participativa como Alternativa Constitucional ao Presidencialismo e ao Parlamentarismo. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, nº 3, 2003, pág. 484.

com os resultados apresentados, acaba inibindo a renovação do quadro político e dificultando o surgimento de novas ideias.

Esse desinteresse social por assuntos coletivos impede, enfim, a consolidação do pluripartidarismo substancial, princípio alçado à condição de fundamento da República (art. 1º, V, CF/88), que dá o colorido ideológico no cenário eleitoral.

Pois bem, sequela desse deformado sistema de custeamento de campanhas eleitorais igualmente corrosiva à legitimidade do sistema de representação política brasileiro tem sido o método de financiamento das atividades partidárias. É intrigante o aumento exponencial da quantidade anual de recursos públicos do orçamento geral da União despendidos com o Fundo Partidário<sup>8</sup>, distribuído para a manutenção das atividades das agremiações políticas.

No ano de 2011, foi destinada aos partidos a quantia de R\$ 301 milhões. Esse valor representa R\$ 100 milhões a mais que o correspondente ao ano de 2010. Esse aumento é reflexo direto do crescimento exponencial do volume de recursos empregados nas campanhas eleitorais ocorridas em 2010, levando os partidos políticos a abocanharem parcelas cada vez maiores do orçamento público para saldar dívidas contraídas durante as eleições.

Para 2012, mais uma vez sem qualquer debate substancial no Congresso Nacional, foi aprovado mais um aumento de R\$ 90 milhões em recursos provenientes do orçamento público a serem destinados ao Fundo Partidário (totalizando R\$ 324,7 milhões, desconsiderados os valores arrecadados pela Justiça Eleitoral por meio de multas e doações)<sup>9</sup>.

Com esses dados, é possível concluir que é o dinheiro público que tem financiado todo o excesso

de gastos promovido pelos partidos políticos durante o processo eleitoral<sup>10</sup>. É um contexto grave, na medida em que há, indisfarçadamente, aparelhamento das estruturas estatais para fins político-partidários.

De tudo que se revela, não há como negar e a história das democracias tradicionais o confirma que o excesso de gastos despendidos durante as campanhas eleitorais, ao lado de um perverso sistema de financiamento das ações partidárias, formam as maiores ameaças à democracia moderna. Entre nós, esses déficits, no alcance em que se encontram, e na proporção em que se evoluem, são perfeitamente capazes de impor sério risco ao tradicional processo democrático vivenciado sob a Constituição de 1988.

## II - APERFEIÇOAMENTOS NECESSÁRIOS

É indiscutível que o peso provocado pela atuação do poder econômico tem levado à exaustão o atual sistema de financiamento do processo eleitoral e das atividades político-partidárias no Brasil. Isso nos compele a novas reflexões sobre possíveis reformas políticas. É premente a necessidade de se buscar soluções para diminuição de custos do restritivo e oneroso modelo eleitoral atual, como forma de promover a cidadania e garantir maior democratização no acesso ao sistema político-representativo.

De fato, as fortes distorções reclamam alterações na engenharia do ordenamento constitucional e legal do processo eletivo, apondo-se como vigas mestras a redução de gastos com campanhas eleitorais e um novo sistema de controle sobre o financiamento das atividades dos partidos políticos.

É necessário intensificar o afrontamento contra as ingerências do poder econômico nas

<sup>8</sup> Fundo Partidário, também conhecido como Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, foi criado pela Constituição Federal de 1988 e a ele têm direito os partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. De acordo com a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995). Cabe ao TSE fazer apenas a distribuição desses recursos e a fiscalização de sua utilização.

<sup>9</sup> Informações passadas pelo Ministério do Planejamento, ligado à Presidência da República. Disponível em <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/1/18/partidos-reforcam-o-caixa-para-gastanca>. Acessado em 30.01.2012.

<sup>10</sup> Ilustremos a situação com o Partido dos Trabalhadores, que após sair vitorioso na eleição presidencial, chegou ao final do ano de 2010 com uma dívida de campanha avaliada em aproximadamente R\$ 16 milhões. Entretanto, com o vultoso incremento do Fundo Partidário pelo orçamento da União no ano de 2011, o Partido dos Trabalhadores foi beneficiado com uma cota extra no valor de R\$ 16,8 milhões – um aumento suficiente, portanto, para alcançar a quitação das dívidas. Da mesma forma, o Partido da Social Democracia Brasileira terminou o exercício financeiro de 2010 com déficit de R\$ 11,4 milhões. Mas, após aumento de verbas públicas destinadas ao Fundo Partidário, foi beneficiado por um repasse extra de irônicos R\$ 11,4 milhões.

decisões de governo e a desigualdade de condições nas competições eleitorais, com intenções de por fim a crise de representatividade e se restaurar a noção de legitimidade dos mandatos.

Durante o início da atual legislatura, a leitura da mensagem presidencial conclamando o Congresso Nacional a discutir e votar uma ampla reforma política deu novo fôlego à questão. De fato, formaram-se no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal comissões especiais para discutir os pontos a serem abrangidos pela citada reforma, sob o compromisso de votá-la ainda na primeira sessão legislativa.

Dentre as várias proposições que estão em discussão no Congresso, algumas merecem evidência, especialmente por vir ao encontro do posicionamento defendido nesse trabalho. Sem pretensão de aprofundar análise em qualquer tema, por não comportar aos limites estreitos do presente estudo, julgo interessante mencionar, *en passant*, os pontos mais importantes a corroborar a necessidade de redução do custo do processo eleitoral como garantia de acesso ao sistema de representação política.

Primeiramente, desperta atenção a ideia de limitação de gastos para determinadas atividades durante as campanhas eleitorais. Essa iniciativa permitiria demarcar a quantidade máxima de recursos que qualquer candidatura poderia aplicar em propagandas eleitorais, por exemplo. A restrição setorial de despesas é um eficaz instrumento para dificultar o desequilíbrio de forças na disputa eleitoral. Uma reforma política que institucionalize um limite para os gastos pode significar uma mudança no perfil dos elegíveis, influenciando positivamente o comportamento político dos eleitos.

Entretanto, a principal matéria a se arrostar, de extrema importância para um melhor alinhamento do processo eleitoral vigente, é a proibição de pessoas jurídicas realizarem doações para campanhas eleitorais. Esse projeto força uma

sensível diminuição de custos e, conseqüentemente, atenua os prejuízos da atuação do poder econômico nas eleições ao inibir ações pré-eleitorais de grupos de interesses formados por grandes corporações.

A vedação de doações eleitorais por empresas é publicamente encampada pelo Ministro e atual Presidente do Tribunal Superior Eleitoral Ricardo Lewandowski, inclusive em audiências públicas no Congresso Nacional, onde cobrou “*a adoção 'preponderante' do financiamento público de campanhas eleitorais, que seria combinada com a possibilidade de doações por parte de pessoas físicas*”<sup>11</sup>.

Nas eleições gerais de 2010 foram contabilizados aproximadamente R\$ 3,27 bilhões em doações eleitorais, sendo R\$ 2,512 bilhões (76,8%) provenientes de pessoas jurídicas, especialmente construtoras e bancos<sup>12</sup>. Daí se tem nítido que o método de financiamento do processo eleitoral é completamente dependente do poder econômico de grandes empresas. Essa realidade assola os princípios constitucionais da proporcionalidade e da isonomia de condições de acesso aos cargos representativos; incompatível, portanto, com os postulados democráticos e republicanos que regem o país.

Enfim, na mesma linha de entendimento de Marcos Cintra (2009, p. 02), entendo que, ao se excluir as doações eleitorais feitas por pessoas jurídicas, as campanhas necessariamente se tornariam mais baratas, o poder econômico perderia força eleitoral e os controles de custeio de campanha seriam preponderantemente coletivos, em benefício de todos os candidatos da legenda. Os partidos seriam mais solidários, mais coesos em seus interesses. A restrição do financiamento privado de campanhas faria os *lobbies* econômicos, a corrupção e o tráfico de influência perderem importante instrumento de ação na vida pública.

O modelo ideal de financiamento de campanhas eleitorais é o preponderantemente público, complementado pelas doações de pessoas físicas observado o limite de 10% dos rendimentos

<sup>11</sup> Informação coletada no Jornal O Globo, edição de 14.04.2011. *Presidente do TSE defende fim de doação de empresas a campanhas e das coligações para eleições proporcionais*. Carolina Brígido.

<sup>12</sup> Do total de doações eleitorais realizadas, R\$ 431 milhões (13,2%) foram feitas por pessoas físicas e os R\$ 327 milhões (10%) restantes foram bancados pelos próprios candidatos. Destaca-se ainda que o TSE detectou 3.996 pessoas jurídicas suspeitas de irregularidades nas doações. Informação extraída do site da organização Transparência Brasil. Disponível em. Acessado em 31.01.2012.

brutos auferidos no ano anterior à eleição<sup>13</sup>. É indispensável, contudo, integrar esse regramento com a demarcação de um valor máximo de doação, evitando que a diferenciação da capacidade contributiva dos eleitores provoque desequilíbrio no pleito.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal José Antônio Dias Toffoli, que preside a comissão de juristas criada pelo Senado Federal para reformular o Código Eleitoral Brasileiro, parece defender tese semelhante a aqui exposta, quando afirma:

Defendo a impossibilidade das pessoas jurídicas contribuírem. A pessoa jurídica não vota. Por que ela pode ser partícipe do processo eleitoral? Doações de empresas acomodam os partidos políticos.

(...) Não acho seguro o financiamento público exclusivo. O Estado, que sempre tem alguém ocupando o poder, não pode ser o financiador exclusivo da democracia. Isso feriria os direitos do cidadão. O cidadão tem todo o direito de colaborar com seu tempo, sua militância e também com seu dinheiro.<sup>14</sup>

É visando a estreitar a relação entre o eleitor e o político eleito e a conferir maior transparência à forma de captação de recursos para campanhas eleitorais que se deve incentivar a difusão dos meios de doações individuais. Afinal, o vínculo entre o partido e o candidato deve ser firmado diretamente com o eleitor, e não com grupos de interesses formados por empresas financiadoras. Essa participação direta da comunidade no processo eleitoral estimula o exercício ativo da cidadania para além do voto despertando maior interesse por questões políticas.

Nas eleições gerais ocorridas em 2010, as doações realizadas por pessoas físicas ainda foram quase inexpressivas: representaram pouco mais de 13% do total<sup>15</sup>. Com uma maior flexibilização das regras e melhorias na logística relacionada às transferências via internet e por cartões de crédito, a tendência natural é uma maior pulverização desse

tipo de doação eleitoral.

Ademais, questão interessante a ser pautada no bojo da reforma política, aparentemente não muito discutida no âmbito do Congresso Nacional, diz respeito à necessidade de regra objetiva definindo valor máximo de repasse da cota do orçamento geral da União ao Fundo Partidário, como forma de disciplinar e moralizar a técnica de financiamento das atividades político-partidárias.

Não condiz com o princípio republicano, tampouco se afigura moralmente aceitável, tolerar a perpetuação da política de aumentos desarrazoados nos valores das verbas orçamentárias destinadas ao Fundo Partidário, nitidamente com objetivo de saldar dívidas contraídas pelos partidos políticos durante as campanhas eleitorais. Não é admissível custear com dinheiro público o excesso de gastos promovidos pelos partidos políticos.

O art. 38, *caput*, inciso IV, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/95) prescreve que o Fundo Partidário é composto por *dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995*. O correto, todavia, é a alteração do dispositivo para substituir a expressão “em valor nunca inferior” pela “em valor nunca superior”, seguida de importância efetivamente razoável sob a ótica de diminuição de custos com o processo eleitoral que deve nortear a reforma política.

Desta feita, a proibição das doações eleitorais por parte de pessoas jurídicas, admitindo-se apenas aquelas provenientes de pessoas físicas, e a fixação de limite máximo de dotação orçamentária da União para composição do Fundo Partidário, serão as balizas centrais de um bom sistema preponderantemente público de financiamento do processo eleitoral e de atividades partidárias. A decorrente redução dos custos das campanhas eleitorais ampliará o acesso social ao sistema

<sup>13</sup> Art. 23, § 1º, I, da Lei nº 9.504/97.

<sup>14</sup> Trecho extraído do discurso do Ministro José Antônio Dias Toffoli em audiência pública na comissão especial de reforma política da Câmara dos Deputados. Disponível em: . Acessado em 31.01.2012.

<sup>15</sup> Equivalente à aproximadamente R\$ 431 milhões, de um total de R\$ 3,363 bilhões em doações eleitorais.

representativo. Além disso, a atenuação da pressão do poder econômico sobre o resultado das eleições tende a desprender a atuação dos candidatos eleitos das influências dos *lobbies* pré-eleitorais, criando-se ambiente favorável à adoção de plataformas políticas socialmente ótimas.

Pois bem, a história recente da nossa legislação eleitoral reflete uma inquietação social, cíclica, sobre a efetividade do controle estatal sobre as prestações de contas dos partidos e candidatos durante o período eleitoral. A riqueza de detalhes normativos e a imensidão de recursos envolvidos nas campanhas eleitorais, associadas a fatores como a deficiência do quadro de pessoal com conhecimento técnico especializado da Justiça Eleitoral, dificultam sobremaneira a auditoria das contas prestadas.

É certo que a proibição de doações por pessoas jurídicas em muito atalhará o trabalho de auditoria. Todavia, por envolver dinheiro público, é fundamental se pensar em aperfeiçoamento. A realização de convênios permitindo a atuação conjunta entre seções especializadas da Justiça Eleitoral e analistas dos tribunais de contas estaduais e federal e o desenvolvimento de programas eletrônicos que possibilitem o acompanhamento quase instantâneo, por qualquer do povo, das aplicações dos recursos levantados pelos candidatos e partidos são iniciativas interessantes no sentido de se garantir maior lisura ao processo eleitoral.

Ademais, questão igualmente essencial à pauta de discussões sobre a efetividade do controle sobre o financiamento das campanhas políticas é a correção do intervalo de tempo estabelecido pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 12.034/09, para que os partidos políticos ou coligações apresentem à Justiça Eleitoral pedido de investigação judicial de condutas em desacordo com as normas relativas à arrecadação e gastos de recursos, que hoje é de 15 (quinze) dias.<sup>16</sup>

Esse apertado prazo processual fragiliza

sobremaneira a tutela da regularidade na captação e gasto de recursos durante o período eleitoral, na medida em que, para o ajuizamento da referida ação, é necessário levantamento de provas técnicas, indiciárias ao menos. E é intuitivo que, no prazo disponível, dificilmente se realiza uma análise contábil completa das informações financeiras a serem investigadas, tampouco se consegue diligências acerca dos meios de arrecadação e do perfil dos gastos.

Assim, por tratar de matéria ligada a importantes princípios constitucionais, toda conveniência recomenda se retirar a referência a prazo processual do art. 30-A da Lei nº 9.504/97.

### III - ASPECTOS CONCLUSIVOS

Hão de ser concentrados esforços para que a recente mobilização do Congresso Nacional em torno da reforma política possa, efetivamente, promover o avanço das instituições democráticas incorporadas a partir de 1988, com o aperfeiçoamento de métodos de acesso ao sistema representativo mediante a redução de custos com o processo eleitoral.

O ministro Gilmar Mendes, ao ser empossado no cargo de presidente do Tribunal Superior Eleitoral, no dia 21.02.2006, ressaltou, em brilhante discurso:

*Urge, porém, que a reforma política há muito discutida caminhe no sentido de fortalecer as instituições democráticas e reforçar a importância do exercício da cidadania e a legitimidade dos mandatos conquistados pelo voto. É preciso encontrar um modelo político-eleitoral adequado à maturidade da prática democrática que vimos desenvolvendo ao longo desses anos. É preciso superar o subdesenvolvimento que marca as relações partidárias e proceder às reformas e revisões necessárias<sup>17</sup>.*

De fato, é imprescindível ao firmamento do Estado como Democrático de Direito trazer à comunidade garantias de participação ativa da cidadania. Não há democracia plena sem o fortalecimento daquelas condições enunciadas por

<sup>16</sup> O Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria Geral da República, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal contestando a constitucionalidade do prazo a que se faz referência. Tal ADI recebeu o número 4532 e tem como relator o Ministro Cezar Peluso.

<sup>17</sup> Trecho extraído do discurso de posse do Ministro Gilmar Mendes como Presidente do TSE, em 2006. Revista Consultor Jurídico, 22 de fevereiro de 2006, Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2006-fev-22/gilmar\\_mendes\\_toma\\_posse\\_presidente\\_tse?pagina=5](http://www.conjur.com.br/2006-fev-22/gilmar_mendes_toma_posse_presidente_tse?pagina=5). Acessado em 30.01.2012.

Robert Dahl, dentre as quais destaco a cultura política e as convicções democráticas da sociedade.

Reconheça-se que da análise desses mais de vinte e três anos sob os auspícios da Constituição de 1988, o saldo é positivo. Nós, brasileiros, vivenciamos o período de estabilidade institucional mais longo de nossa história republicana.

No que se refere às convicções democráticas, temos muito o que enaltecer. E mais, as perspectivas de futuro não de ser promissoras. Mas, para isso, é necessário darmos respostas apropriadas aos desafios e distorções identificados.

#### IV - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Cláudio W. Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. Os Custos da Corrupção. Cadernos Adenauer, nº 10, 2000.

ABRAMO, Cláudio W. Corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado, 2003. *Transparência Brasil, 2004*. Disponível em <<http://www.transparencia.org.br/docs/perspecprivado-2003.pdf>>. Acesso em 28/01/2012.

AGRA, Walber de Moura. A Panaceia dos Sistemas Políticos. *Revista Estudos Eleitorais*. Brasília: ed. TSE, vol. 6, n.º 1, fls. 45/64.

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das Eleições*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BONAVIDES, Paulo. A Democracia Participativa como Alternativa Constitucional ao Presidencialismo e ao Parlamentarismo. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, nº 3, 2003, pág. 484.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 30.01.2012.

BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965.

Institui o Código Eleitoral Brasileiro. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 30.01.2012.

BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 30.01.2012.

BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 30.01.2012.

BUARQUE, Cristovam. *Reforma Política Republicana*. Disponível em [http://www.cristovam.org.br/portal2/phocadownload/reforma\\_politica\\_republicana\\_abr2011.pdf](http://www.cristovam.org.br/portal2/phocadownload/reforma_politica_republicana_abr2011.pdf). Acessado em 20.01.2012.

CINTRA, Marcos; D' ARAUJO, Maria Celina. A favor dos eleitores, dos partidos e do Legislativo, 2009. Disponível em: <<http://www.marcoscintra.org/novo/geral.asp?id=977&cart=1>>. Acesso em: 01 nov. 2009.

DAHL, R. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DANTAS, Sivanildo de Araújo. Reforma do Sistema Eleitoral de Representação Proporcional Brasileiro. *Revista Estudos Eleitorais*. Brasília: ed. TSE, vol. 6, n.º 1, 65/90.

MENDES, Gilmar. Discurso de posse do Ministro Gilmar Mendes como Presidente do TSE, em 2006. *Revista Consultor Jurídico*, 22 de fevereiro de 2006, Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2006fev-2/gilmar\\_mendes\\_toma\\_posse\\_presidente\\_tse?pagina=5](http://www.conjur.com.br/2006fev-2/gilmar_mendes_toma_posse_presidente_tse?pagina=5). Acessado em 30.01.2012.

PORTUGAL, Adriana Cuoco; BUGARIN, Maurício. Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: Efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/VIIIPremio/financas/3tefpVIIPTN/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VIIIPremio/financas/3tefpVIIPTN/). Acessado em 20.01.2012.

TAVARES, André Ramos. Processo Eleitoral e Democracia: a Delicada e Necessária Contextualização da Reforma Política no Brasil. Revista Estudos Eleitorais. Brasília: ed. TSE, vol. 6, n.º 1, fl. 9/30.

TOFFOLI, José Antônio Dias. Discurso em audiência pública na comissão especial de reforma política da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://camara-dos-deputados.jusbrasil.com.br/noticias/2705568/toffoli-defende-fim-de-doacoes-de-empresas-em-campanhas-eleitorais>. Acessado em 31.01.2012.

## SISTEMA PROPORCIONAL, GARANTIA DE REPRESENTAÇÃO DAS MINORIAS

Ubiratan Cipriano Aguiar<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo tem a finalidade de demonstrar que o sistema proporcional é o único capaz de possibilitar a existência de partidos políticos representativos das minorias. Aborda a respeito das particularidades do seu funcionamento, traçando parâmetros comparativos alusivos à memória de cálculo para proclamar os eleitos e as propostas que estão em discussão no Congresso Nacional, ora para extingui-lo, ora para aperfeiçoá-lo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Proporcional, Implantação, Pluralidade Política, Distorções.

### 1 - INTRODUÇÃO

O sistema proporcional foi aplicado pela primeira vez na Bélgica pelo professor de Direito e matemático, Victor d'Hondt, em meados de 1899 e apresentou-se como solução para evitar que um ou poucos partidos políticos decidissem sobre os desígnios da Nação.

Nesse contexto, pode-se exemplificar a Alemanha, governada de 1933 a 1945 por única agremiação partidária, denominada de Partido Nazista (totalitarismo), cujo extremismo personalizado no preconceito, ódio, revanchismo e megalomania, defendidos pelo ditador, Adolf Hitler e seus seguidores, facínoras, culminaram na abominável Segunda Guerra Mundial, ceifando milhares de vidas.

A finalidade precípua deste sistema é oferecer oportunidade às minorias partidárias de também governar, compondo o parlamento (Câmaras de vereadores, deputados estaduais e federais) com seus representantes. Fontes bibliográficas fidedignas dão conta que, ao introduzir este sistema no Brasil, após a vitoriosa revolução de 1930, Getúlio Vargas, presidente que

governou o País por muitos anos, pretendia enfraquecer os partidos políticos existentes nos Estados da Federação, proporcionando ampla possibilidade de criação de agremiação partidária pela possibilidade do votos em candidatos individuais e não no partido. Com intuito claro, também, de diminuir o poderio das oligarquias locais, decretando o fim da política “café com leite”.

Por mais paradoxal que possa parecer, hoje vivenciamos o oposto: o excesso de partidos políticos que, para muitos, prejudica sobremaneira a governabilidade.

Com o decorrer dos anos, o sistema foi severamente criticado, visto as distorções geradas, principalmente, referente ao triunfo de candidatos com votações individuais inexpressivas, compondo o parlamento em detrimento dos mais votados.

O presente trabalho dará maior ênfase ao sistema proporcional brasileiro no tocante à memória de cálculo para se obter o quociente eleitoral, os restos e suas contradições.

A título de exemplo, nas eleições para deputado federal de 2010, no Rio Grande do Sul, enquanto a deputada Luciana Genro (PSol-RS) não conseguiu se reeleger, mesmo obtendo 129 mil votos, o ex-big brother, Wyllys (PSol/RJ) foi eleito deputado federal, no Rio de Janeiro, com apenas 13 mil votos. Isto posto em decorrência do eleitorado de Chico Alencar (PSol/RJ) ter obtido 240.000 votos, números suficientes para garantir candidatos com votações menores.

Oportuno ressaltar, também, as práticas reprováveis cometidas pelos partidos considerados nanicos que coligam com os maiores, mediante a compensação financeira ou distribuição de cargos.

São chamados de siglas de aluguel porque costumam vender apoio aos maiores, inclusive para votar a favor de matérias de interesse do Governo ou comercializar espaço político no horário gratuito nos meios de comunicação de massa.

<sup>1</sup>Graduado em Direito pela UCG, Pós-Graduando em Direito e Processo Eleitoral pela UFG, Pós-Graduado em Gestão Pública pela Uni-Anhangüera/GO. *Wibna de Fátima Machado - Professora do Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral da UFG.*

Dentre as artimanhas usadas para alcançar o poder, pode-se destacar a utilização dos “puxadores de votos”.

Na verdade, são pessoas carismáticas, conhecidas em todo o território nacional, como o cardiologista Enéas, falecido recentemente, e o palhaço Tiririca, em decorrência de votações, respectivamente, deveras significativas, arrastaram e elegeram candidatos desconhecidos, com votações ínfimas, excluindo do páreo os mais votados. Em condições normais, estes candidatos jamais lograriam êxito.

Saliente-se que esta estratégia é utilizada também pelos grandes Partidos Políticos que têm atraído jogadores de futebol renomados, como Bebeto e Romário, campeões da Copa de 1994 de Futebol, para comporem a lista de candidatas.

## 2 – PARTICULARIDADES DOS CÁLCULOS ARITMÉTICOS.

Para muitos estudiosos do assunto, o âmago do problema consiste no quociente eleitoral, que resulta da divisão dos votos válidos apurados pelas cadeiras a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. Para melhor compreensão, segue-se adiante o magistério do doutrinador José Jairo Gomes, Edição 2008, p.100:

*“suponha-se que em determinada circunscrição eleitoral, com 9 lugares a serem preenchidos na Câmara de vereadores – tenham sido apurados 50.000 votos válidos obtém-se o quociente eleitoral dividindo 50.000 por 9, do que resulta em 5.556. Esse número representa o quociente eleitoral. A cada partido ou coligação será atribuído número de lugares proporcional ao quociente obtido, de maneira que cada um conquistará tantas cadeiras quantas forem às vezes que número for atingido (...)”.*

Em situação hipotética pode-se estabelecer o seguinte:

1) Partido A obteve a seguinte votação, assim distribuída: 12.000, do total de 50.000 votos válidos, conforme tabela explicativa abaixo:

NOME	VOTAÇÃO
João	5.560
Pedro	3.440
José	2.000
Moisés	1.000
TOTAL	12.000

2) Partido B obteve a seguinte votação, assim distribuída: 15.000, do total de 50.000 votos válidos, conforme tabela explicativa abaixo:

NOME	VOTAÇÃO
Lucas	6.455
Samuel	3.545
Madalena	3.400
Lázaro	2.600
TOTAL	15.000

3) Partido C obteve a seguinte votação, assim distribuída: 4.000, do total de 50.000 votos válidos, conforme tabela explicativa abaixo:

NOME	VOTAÇÃO
Felipe	1.300
Vitor	1.200
Leonardo	850
Josias	650
TOTAL	4.000

4) Partido D obteve a seguinte votação, assim distribuída: 19.000, do total de 50.000 votos válidos, conforme tabela explicativa abaixo:

NOME	VOTAÇÃO
Pitágoras	18.500
Platão	225
Aristóteles	160
Arquimedes	125
TOTAL	19.000

As cadeiras serão distribuídas da seguinte maneira:

Partido A – 12.000 dividido por 5.556 = 2,159

Partido B – 15.000 dividido por 5.556 = 2,699

Partido C – Não alcançou o quociente

eleitoral de 5.556, porque obteve 4.000 votos, ficando, portanto, aquém do número exigido.

Partido D – 19.000 dividido por 5.556 = 3,419.

Resultado da operação:

Partido – A = 2; Partido B = 2; Partido C = 0; Partido D = 3, Total = 7. Faltaram 2 cadeiras a serem preenchidas.

O mandamento previsto no artigo 109, I, do Código Eleitoral, ordena que se faça a divisão dos votos obtidos por cada partido pelo número de cadeiras conquistadas, acrescido de uma unidade, na forma abaixo exposta:

Partido – A – 12.000 dividido por 2 + 1 = 4.000

Partido – B – 15.000 dividido por 2 + 1 = 5.000

Partido – D – 19.000 dividido por 3 + 1 = 4.750

Conclui-se que o partido B e D ficaram com as duas vagas porque obtiveram as maiores médias, resultando no seguinte: Partido A = 2; Partido B = 3; Partido C = 0; Partido D = 4, totalizando 9 cadeiras preenchidas.

Extrai-se da análise acima que o Partido D elegeu 4, dos quais 3 candidatos com votações menores quando comparado aos demais. O candidato Pitágoras, no exemplo, dado, com 18.500 votos do total de 19.000 que o Partido D obteve e, trouxe, Platão, Aristóteles e Arquimedes, com 225, 160 e 125 votos, respectivamente, para compor a bancada.

Na visão de grande parte da população, as 9 cadeiras na Câmara de Vereadores deveriam ser compostas por, : Pitágoras (18.500), Lucas (6.455), João (5.560); Samuel (3.545), Pedro (3.440), Madalena (3.400), Lázaro (2.600), José (2.000) e Felipe (1.300).

3 - O SISTEMA PROPORCIONAL E SUAS INCOMPREENSÕES

Para o cidadão comum, a ocorrência acima exemplificada é inadmissível, pois para ele os mais votados deveriam ser eleitos, confundindo-se, sem sombra de dúvida, com o sistema majoritário, o qual possui correspondência matemática imediata, ou seja, quem obtiver maior votação ocupa a cadeira.

Passa-se despercebido que os 18.500 votos recebidos pelo candidato Pitágoras foi, também, computado para o Partido D, representando 97,37% de toda votação recebida pela referenciada agremiação partidária. Não está internalizado nas mentes da maioria das pessoas o sistema proporcional.

O objetivo do sistema de oportunizar aos vários segmentos da sociedade de também serem representados no parlamento é ignorado pela maioria da população. A visão propagada pelos meios mais diversos de comunicação provoca mais celeumas do que dirimem as dúvidas suscitadas, especificamente a respeito da feitura dos cálculos.

O sistema proporcional adotado no Brasil possui a seguinte particularidade: o eleitor ao votar no candidato carrega consigo a sua legenda. Esta, por sua vez, conduz os demais candidatos com votações demasiadamente menores, porque hoje é corriqueiro arrebanhar pessoas famosas para disputar vagas de deputados federal e estadual ou vereador, com o propósito único de obter votação bastante para assegurar a vaga do detentor da votação expressiva e mais lugares nas câmaras legislativas para pessoas desconhecidas do público em geral.

O voto tanto é atribuído ao representante escolhido como à agremiação partidária. O desfecho disto tudo é a formação de um lista oculta de felizardos atrás da personalidade preferida do eleitorado, normalmente com votações que seriam insuficientes para eleger um síndico de prédio.

Caso fosse permitido o voto apenas na sigla partidária a confusão perderia a razão de existir. Nada mais justo que o Partido Político que obtém maior votação ficar com o maior número de

cadeiras.

Há de se reconhecer que, não obstante o sistema proporcional ter sido introduzido no Brasil desde a década de 30, até hoje provoca dúvida nos que possuem maiores graus de instrução. Reforça esta assertiva o texto veiculado na revista, Super Interessante, edição 182, de novembro de 2002, conforme adiante transcrito:

“o perigo real de Enéas, um para ele mais cinco para candidatos do seu partido, quatro dos quais não tiveram mais de mil votos”.

Abstrai-se dos dizeres do predito editorial a existência de manipulação do entendimento pois, 1.573.112 votos dirigidos ao cardiologista Enéas, foram também computados para o PRONA (Partido da Reedificação da Ordem Nacional), assegurando desta feita mais 5 vagas na Câmara de Deputados Federais.

No sistema majoritário, privilegia-se o candidato, enquanto no proporcional, o partido. Em época pouco longínqua, durante a Ditadura Militar, vigorava no País o bipartidarismo representado pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e ARENA (Aliança Renovadora Nacional). O primeiro fazia oposição ao Governo. O segundo o apoiava. Nesse período, as pessoas eram indagadas a respeito das siglas partidárias de suas preferências. O partido estava no patamar acima da personalidade do candidato. Seguindo este raciocínio, pesquisas recentes realizadas confirmaram o seguinte: a grande maioria das pessoas não se lembra em quem votou nas últimas eleições. Conclusões que reforçam a necessidade de introdução do voto exclusivamente no partido nas eleições pelo sistema proporcional.

Para muitos, acabaria com a incompreensão gerada na população em geral que, além de eleger o candidato preferido, assegura outros desconhecidos com votações irrisórias. Percebe-se que as regras atuais nunca foram ensinadas pelos Partidos Políticos, Justiça Eleitoral e escolas. Partimos quase sempre do pressuposto que o cidadão está inteirado do assunto.

Na verdade, afigura-se o contrário, o humilde eleitor está desinformado a respeito do funcionamento do sistema proporcional.

#### 4 – CRISE DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A pergunta, cujo teor possa parecer ingênua, mas se demonstra muito esclarecedora é a seguinte: o eleitor, ao votar no Palhaço Tiririca, está manifestando a sua incredulidade na política ou realmente quer vê-lo representando-o na Câmara de Deputados? Evidências confirmam que eleições do Cacique Juruna, Agnaldo Timóteo, Clodovil, Enéas e Tiririca constituíram-se em votos de protesto.

Ninguém em sã consciência acreditaria que o aludido humorista pudesse representar a contento de forma a atender às expectativas do eleitor.

O escárnio e a insatisfação com a classe política, diante de sucessivos escândalos envolvendo os nossos representantes, seria a explicação mais plausível. Em eleições passadas, no Rio de Janeiro, o macaco do zoológico daquele Estado, apelidado de “Tião” obteve votação, o bastante para eleger um deputado federal. Por outro lado, mesmo o voto sendo obrigatório no Brasil, a abstenção alcançou patamares preocupantes para o 2º turno das eleições presidenciais de 2010.

Este cenário faz repensar o papel dos partidos políticos e candidatos em resgatar o prestígio que há muito tempo está abalado. A prática da ética, da moral, da transparência em suas essências pelos políticos seria o começo para reconquistar a credibilidade perdida. Norberto Bobbio, em sua obra “O futuro da democracia” foi categórico em diagnosticar o distanciamento dos propósitos da democracia moderna praticada pelos políticos com os do eleitor. Traduz a sua desconfiança com a seguinte frase: *“O homem persegue o próprio interesse tanto no mercado econômico como no político. Mas ninguém pensa hoje em confutar a democracia sustentando, como se vem fazendo há anos, que o*

*voto é uma mercadoria que se cede ao melhor ofertante”.*

Números crescentes de cidadãos são céticos quanto à possibilidade de se construir um mundo melhor através dos políticos. Os interesses são antagônicos. As elites lutam entre si para permanecer no poder mediante falsas promessas feitas às populações carentes e o assistencialismo na distribuição de cestas básicas, formam os currais eleitorais que garantem no poder os mesmos grupos hegemônicos, com pouquíssimas renovações.

Há necessidade de reinventar e dinamizar a democracia através da *INTERNET*, do aperfeiçoamento do Orçamento Participativo, de reuniões em escolas, associações representativas de bairros e outros incentivos a participação popular.

Nenhum sistema, seja ele, proporcional, majoritário ou misto, será capaz de resolver as distorções já apontadas sem o fomento da participação popular buscando a estreita correspondência entre os ideais do eleitor e do seu mandatário, com mínimo de conexão eleitoral, separando-se os interesses particulares e gerais da Nação. Para Norberto Bobbio esta divisão é muito difícil porque existe uma tendência natural da representação em atender a grupos que apoiam determinados candidatos. Neste diapasão, é nítida a relação perniciosa entre empreiteiras e candidatos.

O financiamento de campanhas políticas por parte de grandes grupos econômicos em troca de favores futuros é corriqueiro no Brasil. Por isso tem-se estabelecido o limite de 2% da receita bruta das pessoas jurídicas para doação às agremiações partidárias. A fiscalização desta exigência legal é dificultada sobremaneira em face do conhecido “caixa dois” que mascara toda contabilidade. O cenário político atual mostra que a democracia carece de melhor aparelhamento para proporcionar ao cidadão uma participação crítica e consciente, elegendo as melhores propostas para o desenvolvimento do País.

5 – NECESSIDADE DE AJUSTES NO

## SISTEMA PROPORCIONAL

Há de se reconhecer a necessidade premente de se apresentar soluções para aperfeiçoar o sistema proporcional atendendo os reclamos da classe política e também da sociedade em geral. As dificuldades são flagrantes porque o Congresso Nacional está dividido entre dois grandes grupos aliados que dão base de sustentação ao Governo Federal. Um deles, o PMDB, liderado pelo Senador do Estado do Rio de Janeiro, Francisco Dornelles (PP) e o Vice-Presidente da República, Michel Temer que, defendem o fim do sistema proporcional e propõem o “distritão”. Cada Estado seria um distrito. No Estado de São Paulo que possui 70 vagas na Câmara dos Deputados Federais seriam eleitos, em uma simples aritmética, os mais votados.

O primeiro criticou o sistema proporcional no programa “conversa afiada”, com os seguintes dizeres:

“Eu considero o voto proporcional totalmente ultrapassado. Ele tem um grande defeito que é você votar no João e eleger o Paulo, você votar em um candidato e eleger o outro e esse defeito do proporcional é muito grave”.

O outro grupo é o PT, que prefere manter o sistema proporcional nos moldes existentes, ou seja, os partidos elegem os deputados após apurado o quociente eleitoral porque entende que o distrital irá fortalecer os grandes partidos, resultando, a médio prazo, na morte das pequenas agremiações partidárias. Há de se convir que os últimos acontecimentos, mais precisamente, os pleitos eleitorais que elegeram o Enéas e mais 05 desconhecidos, e recentemente o Palhaço Tiririca, em situação praticamente idêntica, estão acelerando as discussões que subsidiarão a reforma política. Grande parte dos intelectuais defendem o sistema distrital misto porque agrega os dois modelos: majoritário e proporcional.

O primeiro, segundo os estudiosos, dá oportunidade para eleitor escolher o candidato e fiscalizar as suas ações porque o sistema traz

facilidades neste sentido, porque a relação entre ambos seria mais estreita. A campanha eleitoral ficaria mais barata porque o candidato estaria mais próximo da comunidade. As possíveis transgressões eleitorais seriam melhores fiscalizadas pelos cidadãos, partidos políticos e Justiça Eleitoral.

A disputa seria mais isonômica visto que candidatos com menos poder aquisitivo poderiam concorrer em condições de igualdade com os abastados. Assistimos com certa frequência nas eleições para eleger deputados estaduais, candidatos visitarem cidades com pequena densidade eleitoral apenas em época de eleição para pedir votos, alicerçados em falsas promessas.

Decorrido este período, o que se vê é o abandono de todas as propostas de campanha. Essas cidades ficam desamparadas, porque praticamente sozinhas não elegem candidatos, portanto não despertam interesse quando comparadas com as maiores.

Com a divisão dos Estados em distritos este problema seria resolvido porque uma parcela dos eleitos seriam eleitos por região.

O segundo cria condições para que as minorias também sejam representadas por listas fechadas. A crítica que se faz é referente o ocultismo dos nomes nelas relacionados. A solução seria criar mecanismos que possam propiciar maior participação popular nas convenções.

O grande exemplo são os Estados Unidos, onde as prévias se constituem em verdadeiras eleições antecipadas. Desta forma, caso fosse adotado no Brasil, não se poderia alegar desconhecimento dos nomes ordenados.

O modelo mais apreciado dentre renomados cientistas políticos é o denominado distrital misto por superposição, empregado na Alemanha. Consiste no seguinte: 50% dos eleitos são pelo voto uninominal por distrito, igual ao sistema majoritário, e os outros 50%, pelo sistema

proporcional de lista fechada.

Como se pode observar, o eleitor vota duas vezes. Com frequência considerável são apontadas as seguintes desvantagens: enfraquece a representatividade, porque exclui o eleitor da escolha; cria representantes com *status* diferenciado, podendo gerar confrontos entre os eleitos pelo sistema majoritário e proporcional; o primeiro cria laços territoriais com o distrito, enquanto que, o da parte proporcional, busca fortalecer sua vinculação com o partido. As dificuldades que serão enfrentadas são flagrantes. A complexidade que o sistema exige é o grande desafio para concretizar a implantação no Brasil.

Para os cientistas políticos, é preciso navegar a favor dos ventos que clamam por reforma urgente e cria condições favoráveis para modificar a cultura do eleitor brasileiro, que tem mais identidade com o candidato do que com o partido. A divisão dos distritos é outra problemática que deve ser considerada. Caso o sistema seja adotado, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os Órgãos da Justiça Eleitoral exercerão um papel preponderante, porque lhes incumbirão a tarefa de apresentar estudos para dividir os municípios e estados em distritos. Esta nobre missão será árdua e cheia de armadilhas, devendo se atentar pela total isenção, visto que os interesses de políticos estarão em jogo.

É provável que os aludidos entes públicos, durante os trabalhos, sofrerão pressões de todas as naturezas, principalmente respeitantes aos municípios que os candidatos costumam ter melhores desempenhos. Estes sim serão, sem sombra de dúvida, alvos prediletos de astutos políticos que não pouparão esforços no sentido de incluir cidades que possuem eleitorado cativo, receita financeira robusta na área demarcada que abrangerá o distrito. Os critérios devem estar muito bem definidos para evitar surpresas desagradáveis e tentativas de manipulação.

Os aspectos populacionais, econômicos e regionais deverão ser levados em conta na divisão

para formar os distritos. Caso contrário, após as suas criações, correr-se-á o risco de se deparar com a total distonia entre a região e a vocação econômica que cada município possui. Em outras palavras, seria de bom alvitre que uma cidade cuja maior fonte de renda é agropecuária, e outra, eminentemente industrial, não pertencessem ao mesmo grupo para formar distrito. Enquanto na primeira o candidato que melhor representaria seria um agropecuarista, na outra seria um empresário do ramo industrial, mesmo sabendo que perfis profissionais não dão a certeza de sucesso nos trabalhos a serem realizados.

Já vivenciamos, no cotidiano, políticos lograrem êxito em funções incompatíveis com suas respectivas formações intelectuais e técnicas da área, surpreendentemente, fracassarem em suas atribuições, porém, normalmente a lógica não é contrariada.

## 6 - CONCLUSÃO

Desde os primórdios da humanidade, mais precisamente no apogeu da civilização grega, conhecida no mundo atual como exemplo de democracia, surgiu a idéia de que quem é o detentor do poder é o povo. Partindo desta premissa, incumbe a ele escolher os seus mandatários. Aí nasceu a idéia de representação popular. A ditadura da maioria é tão prejudicial ao País quanto da minoria aos regimes desprovidos de participação de segmentos minoritários da sociedade. A experiência nos ensina que existe uma flagrante perseguição às minorias éticas, religiosas e políticas nos países que não possuem representação destes grupos no parlamento.

Hoje, somos conscientes ao ponto de defender a necessidade de se criar mecanismos que garantam a participação das minorias porque vivemos em uma sociedade pluralista.

Tem que estar assegurado o espaço destes segmentos nas casas legislativas, sob pena de passarmos despercebidos diante do arco-íris de cores que são as várias correntes de opiniões.

A possibilidade de assistir este colorido é extremamente reduzida no sistema majoritário. Enquanto que, no sistema proporcional, ela é mais evidente, pois abrem-se leques de possibilidades de sucesso a todos partidos políticos de elegerem representantes.

A diversidade partidária que se tem assistido no Brasil é facilitada pela utilização do sistema proporcional, resultante da forma mais justa de distribuição das cadeiras que estão em disputa. É indubitável que as distorções deverão ser resolvidas sem, contudo, desvirtuar o sistema proporcional que se constitui na melhor tradução das diferentes ideologias existentes no País.

Percebe-se nitidamente que o triunfo de candidatos eleitos com pouca votação acelerou a discussão a respeito do assunto. O que poderá culminar na extinção do sistema proporcional.

Por fim, o sistema proporcional deverá ser mantido nas eleições para escolha de representantes das casas legislativas pelas vantagens já discorridas, porém, as distorções deverão ser corrigidas no sentido de se permitir a votação exclusiva na agremiação partidária em lista aberta ou fechada, afastando de vez a possibilidade de utilização dos mencionados puxadores de votos que se constituem na origem de todas as críticas registradas nos mais diversos meios de comunicação.

## 7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÓDIGO ELEITORAL – Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988 – [www.presidência.gov.br](http://www.presidência.gov.br).

GOMES, José Jairo - Direito Eleitoral, 3ª ed., Editora Del Rey, 2008.

JOBIM, Nelson e PORTO, Walter Costa.

Legislação Eleitoral no Brasil do Século XVI a Nossos Dias. Brasília, Senado Federal, 1996.

LEI DAS ELEIÇÕES – Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

NOVO AURÉLIO - dicionário da língua portuguesa – versão 3.0.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS- TRE/GO - [www.tre-go.gov.br](http://www.tre-go.gov.br).

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE - [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br).

## ACÓRDÃO Nº 011676

**AGRAVO DE INSTRUMENTO - PETIÇÃO  
Nº 1103-04.2011.6.09.0000**

**RELATOR: GILBERTO MARQUES FILHO**

PROCOLO: 36.572/2011

PROCEDÊNCIA: GOIÂNIA

AGRAVANTE: UNIGRAF-UNIDAS  
GRÁFICAS E EDITORA LTDA

ADVOGADO: MARCELO DE CASTRO DIAS  
OAB/GO 13.447

AGRAVADO: UNIÃO-PROCURADORIA DA  
FAZENDA NACIONAL

**EMENTA: EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO  
DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. DILAÇÃO  
PROBATÓRIA. INVIABILIDADE.  
PRESCRIÇÃO. INTERRUÇÃO.  
DESPACHO DE CITAÇÃO.**

1. Nos termos da súmula 393/STJ, não cabe exceção de pré-executividade em processo de execução fiscal, quando há necessidade de dilação probatória, como no caso que se discute a legitimidade passiva de pessoa responsável por débito, com nome inscrito em certidão de dívida ativa.

2. O despacho de citação interrompe o lapso prescricional de 05 (cinco) anos, consoante preceituado nos artigos 8º, § 2º da Lei de Execução Fiscal e 174, I, do Código Tributário Nacional.

3- AGRAVO DE INSTRUMENTO  
DESPROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os membros do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, à unanimidade, acolhendo o parecer ministerial, em NEGAR PROVIMENTO ao presente Agravo de Instrumento.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, em Goiânia, aos 6 de dezembro de 2011.

Des. GILBERTO MARQUES FILHO  
Presidente em exercício e Relator

RAPHAEL PERISSÉ RODRIGUES BARBOSA  
Procurador Regional Eleitoral

## RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela UNIGRAF-UNIDAS GRÁFICAS E EDITORA LTDA, em face da decisão de f. 20/23, que rejeitou a exceção de pré-executividade ajuizada por JÚLIO NASSER CUSTÓDIO DOS SANTOS em desfavor da Fazenda Nacional (cópia às fl. 29/42).

Aduz a agravante, em suma, que, diante do não conhecimento da exceção de pré-executividade, teve cerceado seu direito de defesa, pois não foram apreciadas as questões relativas à prescrição e à ilegitimidade passiva *ad causam*.

Requeru, assim, liminarmente, a concessão do efeito suspensivo ativo ao presente agravo de instrumento e, ao final, a reforma da decisão exarada pela MMª Juíza *a quo*, para que seja conhecida a exceção de pré-executividade e apreciada em seu mérito.

Esse pedido liminar foi indeferido, nos termos da decisão de f. 198-201, sendo intimado o agravado para apresentar contrarrazões e concedida vista ao Ministério Público Eleitoral.

Após, foram apresentadas as contrarrazões de f. 204/209, tendo a União, por meio da Procuradoria da Fazenda Nacional, salientado que a decisão de primeiro grau não merece reparos, por encontrar-se em harmonia com a jurisprudência e legislação pertinentes, requerendo, portanto, seja negado provimento ao Agravo de Instrumento interposto e mantida a decisão recorrida.

Instada a se manifestar, a douta Procuradoria Regional Eleitoral, opina à f. 210-216, pelo improvimento do Agravo de Instrumento.

É o relatório.

VOTO

Presentes os pressupostos objetivos e subjetivos e admissibilidade, conheço do recurso em apreço.

Inicialmente, insta salientar que consoante aduzido na exordial de f. 02/18, o agravante sustenta o pedido em tela fundado em dois argumentos (a) ilegitimidade passiva e b) prescrição, em razão do indeferimento de pedido apresentado em primeiro grau, em procedimento de exceção de pré-executividade.

Oportuno ressaltar, que é cabível a exceção de pré-executividade em sede de execução fiscal, relativamente às matérias conhecíveis de ofício, e que não demandem dilação probatória, consoante previsto na súmula 393 do STJ, *in verbis*:

“Súmula 393/STJ - A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória.” (sem grifo no original)

No que pertine à ilegitimidade passiva, nos termos consignados no “termo de inscrição de dívida ativa” juntada à f. 152/153, identifica-se o nome de Júlio Nasser Custódio dos Santos, o que afasta o equívoco formal suscitado.

Ademais, por se tratar de matéria que demanda dilação probatória, a questão da legitimidade passiva, ultrapassa o estreito limite estabelecido pela jurisprudência, para o objeto da ação em apreço.

Analisando o tema, assim tem decidido o Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

“PREVISTA NO ART. 543-C DO CPC. EXECUÇÃO FISCAL. INCLUSÃO DOS REPRESENTANTES DA PESSOA JURÍDICA, CUJOS NOMES CONSTAM DA CDA, NO PÓLO PASSIVO DA EXECUÇÃO FISCAL. POSSIBILIDADE. MATÉRIA DE DEFESA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. INVIABILIDADE. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. (...)

2. Por outro lado, é certo que, malgrado serem os

embargos à execução o meio de defesa próprio da execução fiscal, a orientação desta Corte firmou-se no sentido de admitir a exceção de pré-executividade nas situações em que não se faz necessária dilação probatória ou em que as questões possam ser conhecidas de ofício pelo magistrado, como as condições da ação, os pressupostos processuais, a decadência, a prescrição, entre outras.

3. Contudo, no caso concreto, como bem observado pelas instâncias ordinárias, o exame da responsabilidade dos representantes da empresa executada requer dilação probatória, razão pela qual a matéria de defesa deve ser aduzida na via própria (embargos à execução), e não por meio do incidente em comento.

4. Recurso especial desprovido. Acórdão sujeito à sistemática prevista no art. 543-C do CPC, c/c a Resolução 8/2008 - Presidência/STJ.”

(RECURSO ESPECIAL Nº 1.104.900 - ES (2008/0274357-8) RELATORA : MINISTRA DENISE ARRUDA)

“TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO RECEBIDO COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. APLICAÇÃO.

PRECEDENTES. EXECUÇÃO FISCAL DE SÓCIO CUJO NOME CONSTA DA CDA.

PRESUNÇÃO DE RESPONSABILIDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA ARGUIDA EM EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. INVIABILIDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO EM RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (RESP 1.110.925/SP).

AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. É possível o recebimento de pedido de reconsideração como agravo regimental em atenção aos princípios da fungibilidade recursal e da instrumentalidade das formas.

2. Segundo entendimento consolidado em recurso especial representativo de controvérsia, "não cabe exceção de pré-executividade em execução fiscal promovida contra sócio que figura como responsável na Certidão de Dívida Ativa - CDA. É que a presunção de legitimidade assegurada à CDA impõe ao executado que figura no título executivo o ônus de demonstrar a inexistência de sua responsabilidade tributária, demonstração essa que, por demandar prova, deve ser promovida no âmbito dos embargos à execução" (REsp 1.110.925/SP, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Primeira Seção, DJe 4/5/09).

3. Agravo regimental não provido.”

(RCDESP no Ag 1330079/SP, Rel. MIN. ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/2011, DJe 11/04/2011)

Assim, ressei da análise dos aludidos julgados que a medida ajuizada em primeiro grau (exceção de pré-executividade) é inadequada para a discussão da ilegitimidade passiva, assunto que deveria ter sido suscitado em sede de embargos à execução.

No que pertine à argumentação de que a ação encontra-se prescrita em relação a Júlio Nasser Custódio dos Santos, de igual modo, não há como prosperar.

Nos termos exarados nos artigos 174 do Código Tributário Nacional e 8º da Lei de Execução Fiscal, a prescrição é interrompida pelo despacho que ordenar a citação em execução fiscal, *in verbis*:

“Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, **contados da data da sua constituição definitiva.**

Parágrafo único. **A prescrição se interrompe:**

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II - pelo protesto judicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.” (sem grifo no original)

“Art. 8º - O **executado será citado** para, no prazo de 5 (cinco) dias, pagar a dívida com os juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, ou garantir a execução, observadas as seguintes normas:

I - a citação será feita pelo correio, com aviso de recepção, se a Fazenda Pública não a requerer por outra forma;

II - (...)

§ 1º - O executado ausente do País será citado por edital, com prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 2º - **O despacho do Juiz, que ordenar a citação, interrompe a prescrição.**” (sem grifo no original)

Compulsando os autos, observa-se que o trânsito em julgado do procedimento que ensejou a

multa ora debatida, ocorreu em **27/11/2002** (f. 138), a inscrição da dívida efetivou-se em **10/04/2003** (f. 152/153) e o despacho de citação originário ocorreu em **02/04/2004** (f. 171), ou seja, não decorreu o lapso de 05 (cinco) anos necessários para a concretização da prescrição sustentada pelo agravante.

Ademais, uma vez que foi determinada a citação da pessoa jurídica - UNIGRAF-UNIDAS GRÁFICAS E EDITORA LTDA, em 02 de abril de 2004 (f. 171), ocorrendo, portanto, a interrupção da prescrição, os respectivos efeitos do aludido ato transmitem-se aos demais responsáveis.

Nesse sentido, é o entendimento esposado na jurisprudência atual, *in verbis*:

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO - EXECUÇÃO FISCAL - CITAÇÃO DA EMPRESA: INTERRUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL EM RELAÇÃO A TODOS OS SÓCIOS - CONTEMPORANEIDADE DOS FATOS GERADORES E DA ATUAÇÃO DO SÓCIO-GERENTE EXTINÇÃO DE OFÍCIO - PRESCRIÇÃO INOCORRENTE: SÚMULA 106/STJ. 1. **Não há falar na prescrição** dos créditos tributário ou mesmo na prescrição intercorrente, pois a **citação (tempestiva) da empresa devedora principal interrompeu a prescrição em relação aos co-responsáveis** (art. 174, I, do CTN [redação anterior à LC n. 118/2005] e art. 125, III, do CTN), e, ao que se vê, não ocorrida a paralisação do feito por culpa ou inércia exclusiva do(a) credor(a) (Súmula n. 106/STJ. 2. **Comprovada** a contemporaneidade da atuação do sócio-gerente com os fatos geradores da exação, e sendo o caso de dívidas das pessoas jurídicas geradas no giro comercial regular, a citação dos seus gestores, gerentes, administradores (eventualmente até os demais sócios [inciso VII]) tem justa causa e comando normativo obrigatório outro (“ex

vi" do parágrafo único do art. 121 do CTN [conceito de sujeito passivo da obrigação, ora "contribuinte", ora "responsável"]: o art. 134 do CTN (que trata da "Responsabilidade de Terceiro"). A tributação, pois, dos atos societários usuais e legítimos induz a responsabilidade tributária objetiva do art. 134, III, do CTN (necessitando-se provar apenas que a sociedade não tem patrimônio hábil para assunção da obrigação). 3. Apelação e remessa oficial providas. 4. Peças liberadas pelo Relator, em 19/05/2009, para publicação do acórdão."

**(TRF1 - AC - APELAÇÃO CIVEL – 200901990152450; Órgão julgador: SÉTIMA TURMA; Relator: JUIZ FEDERAL RAFAEL PAULO SOARES PINTO (CONV.); e - DJF1 DATA:29/05/2009 PAGINA:215)**

Ressalte-se, por fim, que também não cabe a aplicação da tese da prescrição intercorrente, posto que entre a data da ordem de citação da empresa UNIGRAF (02/04/2004; f. 171), e a determinação de citação do Sr. Júlio Nasser Custódio dos Santos (08/08/2008; f. 189/190), da mesma forma não se passaram os cinco anos preconizados na norma de regência.

Ratificando o entendimento supracitado, assim decidiu o STJ, *in verbis*:

“AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. REDIRECIONAMENTO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE.

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que, "não obstante a citação válida da pessoa jurídica interrompa a prescrição em relação aos responsáveis solidários, no caso de redirecionamento da execução fiscal, há prescrição intercorrente se decorridos mais de cinco anos entre a citação da empresa e a citação pessoal dos sócios, de modo a não tornar imprescritível a dívida fiscal.

2. Agravo regimental improvido." (STJ, 1ª Seção, Ag. Reg. nos Emb. de Div. em REsp n.

761.488, Rel. Min. Hamilton Carvalho, j. 25.11.09, DJe 07/12/2009) (sem grifo no original)

Destarte, infere-se que não merece acolhida as razões apresentadas pelo agravante, haja vista a inadequação da via eleita (exceção de pré-executividade) pelo agravante, para questionar a legitimidade passiva, e por não haver o decurso do prazo prescricional de 05 (cinco) anos suscitado pelo recorrente.

Ante o exposto, acolhendo o parecer ministerial, **CONHEÇO E NEGO PROVIMENTO** ao presente Agravo de Instrumento, mantendo-se a decisão de primeiro grau, com fulcro no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c a súmula 393 do STJ.

Goiânia, 6 de dezembro de 2011.

**GILBERTO MARQUES FILHO**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 011697

**PROPAGANDA PARTIDÁRIA N. 1291-94.2011.6.09.0000**

**RELATOR: JOÃO WALDECK FELIX DE SOUSA**

PROTOCOLO N. 89.501/2011

PROCEDÊNCIA: GOIÂNIA

REQUERENTE: COMISSÃO EXECUTIVA REGIONAL DO PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE - PHS

REQUERIDO: TRE/GO

**EMENTA: PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA NO RÁDIO E TELEVISÃO. ÂMBITO ESTADUAL. NÃO ATENDIDO O REQUISITO PREVISTO NO ARTIGO 5º, INCISO III, RESOLUÇÃO/TSE Nº 20.034/97.**

Requisito não atendido: prova de direito à transmissão - funcionamento parlamentar em número inferior ao exigido na Lei n. 9.096/1995  
Pedido indeferido.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, ACORDAM os membros do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, por unanimidade, em INDEFERIR o presente pedido para inserção de Propaganda Partidária, nos termos do voto do Relator.

SALA DE SESSÕES DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS, em Goiânia, aos 14 de dezembro de 2011.

Des. GILBERTO MARQUES FILHO  
Presidente em Substituição

Des. JOÃO WALDECK FELIX DE SOUSA  
Relator em Substituição

MARCELO RIBEIRO DE OLIVEIRA  
Procurador Regional Eleitoral

## RELATÓRIO

Trata-se de requerimento para veiculação de propaganda partidária formulado pela COMISSÃO EXECUTIVA REGIONAL DO PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE - PHS, pleiteando o acesso gratuito ao rádio e televisão para transmissão de propaganda partidária, a ser veiculada no ano de 2012, com fundamento na Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 – f. 02-09.

O requerente apresenta, à f. 08, um plano de mídia, no qual especifica os meses e os dias em que pretende divulgar sua propaganda partidária.

Junta, à f. 21, a certidão da Câmara dos Deputados demonstrando que a representação do Partido Humanista da Solidariedade, naquela Casa, é composta por 2 (dois) Deputados Federais – 01 (um) de Minas Gerais e 01 (um) do Rio de Janeiro.

Aduz que o PHS encontra-se constituído e registrado perante o Tribunal Regional Eleitoral e possui representação no Congresso Nacional

Registra, também, que a Comissão Executiva Regional também é constituída e exerce regularmente suas atividades, possuindo o competente registro neste Regional.

Acrescenta, ainda, que a Constituição Federal - artigo 17, § 3º - e a Lei n. 9.096/1995 - artigo 45 - asseguram-lhe o direito ao acesso gratuito ao rádio e à televisão para veiculação da propaganda partidária.

Ademais, registra que o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade das regras da Lei n. 9.096/1995, que limitavam o acesso ao rádio e à televisão aos partidos de menor expressão (ADIs nºs 1.351-3 e 1.354 - Cláusula de Barreira).

E mais, que o Tribunal Superior Eleitoral, ao julgar o Resp n. 21.334, resolveu, por maioria, a inconstitucionalidade do artigo 57, inciso III, alínea

b, que restringia o direito à utilização do tempo total de 20 (vinte) minutos das inserções aos partidos políticos que possuíam representantes na Assembleia Legislativa do respectivo Estado.

Salienta que, nesse sentido, o Tribunal Eleitoral de Santa Catarina, vem permitindo o acesso ao rádio e televisão aos partidos ali registrados mesmo que não tenham elegido deputados estaduais.

E, ao final alega que preenche todos os requisitos da Lei n. 9.096/1995, exceto a eleição de deputado em Goiás, querendo:

- a) seja declarado o direito ao PHS de usufruir do programa político partidário de rádio e televisão, mesmo sem a eleição de parlamentar na Assembleia Legislativa;
- b) o acesso ao rádio e televisão para utilização de tempo de 20 minutos para a veiculação de inserções no intervalo da programação das emissoras de rádio e televisão de Goiás.

A propósito, anexa cópia da decisão deste Regional proferida na PP 7669-03.2010.6.09.0000 que deferiu o acesso gratuito ao rádio e televisão para a veiculação de propaganda partidária do Partido Humanista da Solidariedade - PHS em 2011.

Instada a se manifestar, a Chefe da Seção de Gerenciamento de Dados Partidários, em Substituição, certifica que o requerente, Sr. Eduardo Machado e Silva Rodrigues, é o presidente da Comissão Executiva do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) em Goiás – f. 24.

De igual forma, o Chefe da Seção de Jurisprudência informa, à f. 20, que o Diretório Estadual do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) não sofreu qualquer penalidade a ensejar perda de tempo na propaganda partidária a ser cumprida no primeiro semestre de 2012.

Posteriormente, conforme se infere às f. 27-32, o requerente encaminha a este Regional a

complementação das informações relativas às emissoras geradoras, com os respectivos endereços e telefones.

No parecer exarado às f. 34/41 a douta Procuradoria Regional Eleitoral manifestou pelo indeferimento do pedido.

É o relatório.

## VOTO

Inicialmente, insta registrar que o cerne da questão, tratada nos autos, gira em torno do direito ao acesso gratuito ao rádio e à televisão no ano de 2012, conforme apresentado na exordial de f. 02-09 pelo PHS/GO.

No artigo 5º da Resolução TSE nº 20.034/1997 estão estabelecidos os requisitos para o deferimento das inserções partidárias, *in verbis*:

“Art. 5º. Os partidos deverão encaminhar até o dia 1º de dezembro do ano anterior à transmissão, pedido do qual constarão:

I – indicação das datas de sua preferência para a cadeia nacional e mídia de veiculação para as inserções, para o primeiro e segundo semestre;

II – indicação das emissoras geradoras, acompanhada, imprescindivelmente, dos respectivos endereços e números de telex ou fac-símile;

III – prova do direito à transmissão, mediante certidão da Mesa da Câmara dos Deputados, comprobatória da bancada eleita naquela Casa.

Parágrafo único. Os pedidos encaminhados após o prazo previsto no *caput* deste artigo não serão conhecidos, vedada ainda, a possibilidade de complementação a qualquer título, salvo se ainda não esgotado o prazo para sua interposição tempestiva.”  
(sem grifo no original)

Ressai da análise dos autos que o pedido é tempestivo, visto que protocolizado no dia 03 de novembro de 2011.

À f. 08 foram listadas as datas de preferência e, às f. 27-32, a relação das emissoras geradoras, com respectivos endereços e telefones, como determina o artigo 5º, incisos I e II da Resolução TSE n.

20.034/1997.

Entretanto, restou ausente o direito à transmissão, previsto no inciso III do artigo 5º da retrocitada norma, não estando, por isso, preenchidas todas as exigências legais para o deferimento do pedido, como faz crer o requerente na exordial: “o Partido reúne os requisitos da Lei 9.096, art. 57, inciso I e inciso III, alínea ‘b’ e da Resolução 20.034... O único requisito que não possui é ter eleito deputado em Goiás, justamente o requisito julgado inconstitucional pelo TSE. (f. 08).

Segundo dispõe o artigo 57, inciso I, da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, possui direito a funcionamento parlamentar, e, portanto, direito à transmissão, disposta no mencionado inciso III, o partido que participar das eleições gerais e eleger representante em duas eleições consecutivas, da seguinte forma:

Art. 57 (...)

I- (...)

a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados, e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos; (sem grifo no original)

Como se infere à f. 21, o PHS - Partido Humanista da Solidariedade - elegeu na Câmara dos Deputados, exclusivamente dois representantes – 01 (um) de Minas Gerais e 01 (um) do Rio de Janeiro, não possuindo, por consequência, o direito de veicular a propaganda partidária ora requerida.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, *in verbis*:

PROPAGANDA PARTIDÁRIA. (PRB). (2011). REDE NACIONAL. INSERÇÃO. RÁDIO. TELEVISÃO. ART. 3º, I, DA RES.-TSE Nº 20.034/97.

1. O partido político atenderá ao disposto na alínea *a* do inciso I do art. 57 da Lei nº 9.096/95, toda vez que eleger representante em cinco estados e obtiver um por cento dos votos no país, desde que na eleição anterior também tenha

eleito representante, não importando em quantos estados ou o percentual de votos obtidos (REspe nº 21.329/SP).

2. Tendo em vista que não estão disponíveis as datas indicadas pelo partido no primeiro semestre, autoriza-se a transmissão da propaganda partidária em bloco e inserções de acordo com as datas sugeridas pelo órgão técnico.

3. Pedido parcialmente deferido.

(PP – Propaganda Partidária n. 394710 – BRASÍLIA/DF – Acórdão de 16/12/2010 – RELATOR: Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira – Publicado: DJE, em 11/02/2011, pág. 70) (sem grifo no original)

Em exame à matéria em ênfase, verifica-se que a exigência para obtenção do direito à transmissão, disposta no artigo 57, inciso I, alínea *b*, da Lei dos Partidos Políticos, concernente em eleger um representante na Assembleia Legislativa do respectivo Estado e a obtenção de um por cento dos votos apurados, foi considerada inconstitucional pelo TSE e por este Regional, com arrimo na decisão do STF na Adim n. 1.351-3, não sendo exigida, por este Tribunal, para a concessão do acesso gratuito ao rádio e televisão para transmissão de propaganda partidária, a ser veiculada no ano de 2012.

Desse modo, como bem esclareceu a douta Procuradoria Regional Eleitoral, a exigência de representante na Assembléia Legislativa de Goiás para consecução do direito à transmissão da propaganda partidária não prospera, restando, porém, a necessidade de cumprimento do funcionamento parlamentar previsto no artigo 57, inciso I, alínea *a*, ainda em vigor.

Logo, o pedido não merece acolhimento, em face da ausência do direito à transmissão, que se adquire com a eleição de representante em cinco estados e obtenção de um por cento dos votos no país.

Ante o exposto, acolhendo o parecer da douta Procuradoria Regional Eleitoral, INDEFIRO o pedido de inserção, postulado pela Comissão Executiva Regional do Partido Humanista da Solidariedade - PHS - para o ano de 2012.

É como voto.

Goiânia, 14 de dezembro de 2011.

JOÃO WALDECK FELIX DE SOUSA  
Relator em Substituição

## ACÓRDÃO Nº 011539

**REGISTRO DE ÓRGÃO DE PARTIDO  
POLITICO EM FORMAÇÃO N.º 1113-  
48.2011.6.09.0000 - CLASSE 40 - PROTOCOLO  
Nº 397272011 - GOIÂNIA - GO.**

**RELATOR: JUIZ MARCO ANTÔNIO  
CALDAS**

**REQUERENTE: COMISSÃO PROVISÓRIA  
ESTADUAL DO PSD**

**ADVOGADO: DANÚBIO CARDOSO REMY**

**IMPUGNANTE: DIRETÓRIO NACIONAL  
DO DEMOCRATAS**

**ADVOGADO: FABRÍCIO JULIANO MENDES  
MEDEIROS (E OUTROS)**

**IMPUGNANTE: DIRETÓRIO NACIONAL  
DO PTB**

**ADVOGADO: LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA  
CUNHA (E OUTROS)**

### EMENTA

**REQUERIMENTO DE REGISTRO DO  
ÓRGÃO REGIONAL DO PARTIDO SOCIAL  
DEMOCRÁTICO (PSD). PARTIDO EM  
FORMAÇÃO. IMPUGNAÇÕES. AUSÊNCIA  
DE CONVENÇÃO POR FILIADOS.  
DUPLICIDADE PELO USO DE SIGLA  
ANTES PERTENCENTE A PARTIDO  
INCORPORADO PELO PTB NO ANO 2002.  
NÃO HÁ FALAR EM FILIAÇÃO ANTES DA  
CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO  
PARTIDO. INCOMPETÊNCIA DO  
TRE/GO PARA QUESTÕES ATINENTES  
AOS DIREITOS DE PERSONIFICAÇÃO  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS.  
IMPUGNAÇÕES REJEITADAS.  
REQUISITOS DO ART. 13 DA RESOLUÇÃO  
TSE N.º 23.282/2010. PLENO  
ATENDIMENTO. REGISTRO DEFERIDO.**

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, ACORDAM os Juízes integrantes do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, à unanimidade, em rejeitar as impugnações ofertadas pelos partidos DEMOCRATAS e PTB e deferir o registro do órgão regional do PSD, nos termos do voto do(a) Relator(a).

Goiânia, 24 de agosto de 2011.

**JOÃO WALDECK FELIX DE SOUSA**  
Presidente (em exercício)

**MARCO ANTÔNIO CALDAS**  
Juiz Membro - Relator

**MARCELO RIBEIRO DE OLIVEIRA**  
Procurador Regional Eleitoral de Goiás

### RELATÓRIO

Trata-se do requerimento de registro do órgão regional do PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD), que está em processo de formação no âmbito nacional nos moldes da Resolução TSE nº 23.282 de 22 de junho de 2010.

Impugnaram o presente requerimento os partidos DEMOCRATAS (fls. 49/76) e PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB (fls. 146/167).

A impugnação manejada pelo DEMOCRATAS fundou-se, em suma, na alegação de que o PSD estaria descumprindo o seu Estatuto que exige a realização de convenções de filiados para a constituição dos diretórios, porém o PSD ainda não possui filiados. Cogitando sobre possível fraude na coleta de assinaturas de apoio, requereu que o feito fosse suspenso até apuração a respeito.

O PTB, além de alegações assemelhadas às do DEMOCRATAS, levantou duplicidade na criação do requerente, afirmando que a legenda PSD pertencia a partido político incorporado ao PTB em 2002.

O impugnado acostou defesas às fls. 445/462 e 530/541 e requereu o aditamento de novas assinaturas, o que deferi na decisão de fls. 551/552 e confirmei às fls. 591.

A Seção de Gerenciamento de Dados

Partidários, após análise prévia dos documentos trazidos pelo partido requerente, informou que o PSD obteve o apoio de 20.667 (vinte mil, seiscentos e sessenta e sete) eleitores no Estado de Goiás e que a quantidade mínima calculada, segundo determina o art. 7º, §1º, da Resolução TSE nº 23.282/2010, corresponde a 3.330 (três mil, trezentos e trinta) eleitores.

Instado, o Procurador Regional Eleitoral opinou pela rejeição de ambas as impugnações, porém requereu diligência que determinasse aos cartórios que receberam mais de uma listagem de assinaturas que verificassem eventuais duplicidades e que o requerente apresentasse os dados de todos os fundadores que subscreveram o documento apresentado ao registro cível (fls. 561/568).

## É o relatório.

### VOTO

#### Preliminares

O requerente arguiu que faltaria legitimidade e interesse processual dos impugnantes.

**Rejeito** essa arguição acolhendo a manifestação do Procurador Regional Eleitoral, para quem a "expressão "a qualquer interessado", disposta no art. 15 da Resolução TSE 23.282, deve ter a máxima eficácia [...] de se entender que uma agremiação partidária possa e deve ter interesse no registro regular de outra, rival ou possível aliada, inclusive, em futuras coligações."

No que diz respeito à diligência requerida pelo Ministério Público Eleitoral sobre eventuais duplicidades de assinaturas, considero-a prejudicada em virtude do pedido acostado pelo PSD (fls. 651/653) de exclusão das listas implicadas, ou seja o decréscimo de 1.922 assinaturas, restando o total de 18.692.

Acerca da complementação dos dados de qualificação dos fundadores do Partido, também requerida pelo Procurador Regional Eleitoral,

indeferir a por entendê-la desnecessária, consoante explanarei no mérito.

#### Mérito

De início, considero importante asseverar que o objeto sob exame nestes autos é unicamente o pedido de registro do Diretório Regional do PSD nesta Unidade da Federação, com estribo no art. 13 da Resolução TSE nº 23.282/2010; o que não se confunde, frise-se bem, com a fundação ou a criação do Partido, matéria esta de abrangência nacional que, no âmbito da Justiça Eleitoral, é afeta à competência absoluta do Tribunal Superior Eleitoral, por regência sistematizada da Constituição Federal (art. 17, §2º), da Lei dos Partidos Políticos (nº 9.096/95: art. 9º) e Resolução do TSE nº 23.282/2010 (artigos 19 a 26), cuja imperatividade do art. 26 recomenda aqui sua reprodução:

Art. 26. Ficarão automaticamente sem efeito, independentemente de decisão de qualquer órgão da Justiça Eleitoral, os registros dos órgãos de direção municipais e regionais, se indeferido o pedido de registro do estatuto e do órgão de direção nacional.

Igualmente relevante em matéria de criação de partido político tem-se os princípios da liberdade e da autonomia conferidos na Constituição (art.17, *caput* e §1º), que orientam a mínima interferência do Estado no que se refere a formação e funcionamento dos grêmios políticos. Significa dizer que nos procedimentos de registro dos órgãos partidários a Justiça Eleitoral se limitará a aferir estritamente os requisitos objetivamente previstos na lei.

Dentre as exigências para o registro dos órgãos partidários nos Tribunais Regionais Eleitorais, o inciso II do art. 13 da Resolução TSE nº 23.282/2010 previu a "certidão do cartório do registro civil da pessoa jurídica a que se refere o §2º do art. 9º desta resolução". Esse art. 9º, por sua vez, praticamente repete o art. 8º da Lei nº 9.096/95, cujo texto é o seguinte:

Art. 8º O requerimento do registro de partido

político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

I - cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido;

II - exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto;

III - relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

De se notar, então, que a legislação endereçou ao serviço notarial a competência para verificar a regularidade dos atos de fundação dos partidos políticos. Logo, no exercício da competência para registrar os órgãos partidários não cabe aos Tribunais Regionais analisar a validade do registro civil, mas apenas sua **existência regular**, mediante a respectiva certidão.

Dessarte, conforme antecipei ao cabo das análises preliminares, vejo despicienda a providência requestada pelo Procurador Regional Eleitoral atinente aos dados de qualificação referentes a 45 dos 396 nomes que subscreveram a ata de fundação do PSD registrada no 2º Ofício Civil, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Brasília/DF, uma vez que a certidão fornecida pelo referido serviço notarial (fls. 126/523 do anexo I) dá conta de que foi atingido o número mínimo de eleitores legalmente exigido para o ato de fundação de um partido político; ou seja, 101 eleitores com as respectivas qualificações.

A meu juízo, o que excedeu ao quantitativo legal importa somente ao seio do partido fundado. Basta ponderar-se que, acaso fosse constatado que alguma ou todas as pessoas excedentes não fossem sequer eleitores, isto, em princípio, não invalidaria o ato fundacional praticado pelo demais que observaram rigorosamente os ditames legais. Seria, portanto, desarrazoado ordenar uma providência complementar que restaria inócua à essência do ato que se pretendia ver complementado.

Em última análise, ainda que fosse

discutível perante a Justiça Eleitoral a regularidade do registro civil, entendo que a competência para tanto seria do TSE, a quem cabe apreciar o pedido de registro do diretório nacional dos partidos de modo condicionante à validação dos registros dos órgãos inferiores, consoante previsão do art. 26 da Resolução TSE nº 23.282/2010, inclusive porque do rol de subscritores da ata de fundação do PSD constam domicílios eleitorais em diversos Estados da União, no que visou-se a cumprir a parte final do *caput* do art. 8º da Lei nº 9.096/95.

Ainda norteado pelas considerações que teci na abertura do mérito, infiro que escapa à competência deste TRE apreciar o primeiro ponto agitado na impugnação patrocinada pelo PTB neste feito, consistente em suposta duplicidade na criação do partido impugnado, uma vez que a sigla `PSD pertencera a outro ente partidário fundado em 17/7/1945 e que, embora extinto em 1965 pelo Ato Institucional nº 2, voltara a existir na década de 1980, vindo a incorporar-se ao PTB no ano de 2002.

Reafirmando meu entendimento, é competência absoluta do TSE processar e julgar questões atinentes ao direito de personificação dos partidos políticos.

No entanto, e apenas à guisa de reflexão, penso que a pretensão do PTB não teria êxito perante o TSE. Isto porque, embora o art. 7º, §3º, da Lei nº 9.096/95 assegure aos partidos o direito de exclusividade sobre "denominação, sigla e símbolos" a partir do registro no TSE, de outro lado, o partido que se incorpora a outro fica extinto de pleno direito a teor do art. 27<sup>1</sup> da citada norma legal. Outrossim, antes mesmo do advento da Lei dos Partidos Políticos, o Tribunal Superior Eleitoral decidira nessa esteira na Resolução nº 17.955 de 10/8/1992, ementada nos seguintes termos, *litteris*:

Partido Comunista. Capacidade jurídica provisória. Impugnação do Partido Popular Socialista, nova denominação do Partido Comunista Brasileiro, quanto a tópico do programa e dos estatutos da agremiação registranda que expressam o compromisso de dar continuidade ao PCB, fundado em 1922; do qual se reivindica herdeiro político e

<sup>1</sup> Art. 27. Fica cancelado, junto ao Ofício Civil e ao Tribunal Superior Eleitoral, o registro do partido que, na forma de seu estatuto, se dissolva, se incorpore ou venha a se fundir a outro.

cujo nome pretende retornar, tão logo seja legalmente possível. Improcedência manifesta da impugnação. Deferimento do pedido.

**Os eventuais direitos de um partido ao seu nome e à utilização dele, assim como ao seu programa e aos seus símbolos duram enquanto os adotar; se os abandonou, não pode impedir que outro grupo os perfilhe.**

Sob o prisma da ordem jurídica, o PCB fundado em 1922 é fato histórico, cuja herança simbólica pode ser politicamente reivindicada por qualquer partido político, que se pretenda fiel ao seu ideário, sem que nenhum deles possa pretender o monopólio. Grifei

Igualmente vejo sem a menor procedência o argumento dos partidos impugnantes pela irregularidade calcada na não realização de convenções para formação dos órgãos municipais e regional, decorrente da inexistência de filiados ao PSD, ora requerente.

Valho-me novamente das razões ministeriais na convicção de que "Se, de fato, até o momento, não há filiados (já que o partido não está definitivamente constituído estadualmente) e os Diretórios Municipais não estão criados, aceitar a tese levaria a um infinito exercício de tautologia, haja vista que os Diretórios não existem porque não foram registrados e não podem ser registrados porque dependem dos Diretórios [...] *In casu*, tem-se que a tese da impugnação levaria a situação de perplexidade."

Até porque, na linha da Consulta nº 75535 respondida pelo TSE na sessão do dia 2/7/2011, sob relatoria da Ministra Nancy Andrighi, "não há falar em **filiação** partidária antes da **constituição definitiva** do partido político, tampouco considerar como filiado propriamente dito o indivíduo que se associa ao partido ainda em formação. Tanto o é que o exercente de mandato eletivo possui a faculdade de organizar um novo partido sem que isso importe desvinculação ao partido anterior, pois trata-se de etapa intermediária para a constituição definitiva da nova agremiação."

Quanto às especulações sobre possíveis fraudes na coleta de apoio, nenhuma prova

concreta foi trazida aos autos, razão pela qual considero regulares as listas de assinaturas constantes dos autos, todas devidamente certificadas pelos Chefes de Cartórios das Zonas Eleitorais em que domiciliados eleitoralmente os subscritores das listagens acostadas no volume III do anexo I.

Desse modo, tenho por integralmente **rejeitadas ambas as impugnações.**

Por fim, e baseando-me nas informações prestadas pela Seção de Gerenciamento de Dados Partidários deste Regional, verifico que o PSD atendeu plenamente aos requisitos do art. 13 da Resolução TSE nº 23.282/2010, necessários ao registro do seu diretório regional no Estado de Goiás.

### III - **Dispositivo.**

Ante o exposto, acolhendo em parte o parecer ministerial e rejeitando as impugnações ofertadas pelos partidos DEMOCRATAS e PTB, sou pelo deferimento do registro do órgão diretivo regional do PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD) no Estado de Goiás, determinando à Seção de Gerenciamento de Dados Partidários que efetue as anotações de praxe.

### **É o meu voto.**

Goiânia, 24 de agosto de 2011.

MARCO ANTÔNIO CALDAS  
Juiz Membro Relator

## ACÓRDÃO N.º 011694

**PETIÇÃO N.º 1225-17.2010.6.09.0000 –  
CLASSE PET – PROTOCOLO N.º  
79.267/2011 – GOIÂNIA (GO)**

**RELATOR : JUIZ SÉRGIO MENDONÇA  
DE ARAÚJO**

**REQUERENTE: DIRETÓRIO MUNICIPAL  
DO PARTIDO DA REPÚBLICA DE  
APARECIDA DE GOIÂNIA**

**ADVOGADO: Dr. FELICÍSSIMO SENA e outro  
REQUERIDO: EDILSON FERREIRA DA  
SILVA**

**ADVOGADO: Dr. DALMY ALVES DE FARIA  
ADVOGADO: Dra. RENATA MARTINS DA  
FONSECA**

**REQUERIDO: DIRETÓRIO MUNICIPAL DO  
PMDB DE APARECIDA DE GOIÂNIA**

**ADVOGADO: Dr. VITOR GLYDSTON  
COELHO**

**Ementa: REPRESENTAÇÃO.  
INFIDELIDADE PARTIDÁRIA.  
VEREADOR. PRELIMINAR DE  
ILEGITIMIDADE PASSIVA DO  
PRESIDENTE DO PARTIDO AFASTADA.  
DESAVENÇAS POLÍTICAS ENTRE  
FILIAÇOS NÃO IMPORTA EM GRAVE  
DISCRIMINAÇÃO PESSOAL. AUSÊNCIA  
DE PROVA DA LIGAÇÃO POLÍTICA  
ENTRE VEREADOR E DEPUTADO  
FEDERAL. DESFILIAÇÃO PARA  
ASSEGURAR SOBREVIVÊNCIA POLÍTICA  
NÃO É HIPÓTESE DE JUSTA CAUSA.  
REPRESENTAÇÃO JULGADA  
PROCEDENTE.**

1. A representação judicial do partido político deve ser feita por seu presidente, salvo se o contrário constar no estatuto.

2. Desavenças políticas ocorridas entre filiados – ambos vereadores – não importa em grave discriminação pessoal. As desavenças fazem parte do convívio em sociedade, notadamente na atividade política.

3. A alegação de que se desfiliou em virtude de suposto esvaziamento do partido não configura hipótese de justa causa para saída do partido, ainda mais quando o mandatário assevera ter saído da agremiação para resguardar seu futuro político. Ademais, o suposto esvaziamento não ficou provado, uma vez que as desfiliações não alcançaram

2% do total de filiados.

4. O reconhecimento de justa causa para que um deputado federal saísse do partido não é, automaticamente, estendido aos demais filiados. Para tanto necessário provar a identidade de fatos. Não tendo os Representados produzido provas nesse sentido.

5. A desfiliação para assegurar reeleição não é hipótese de justa causa para a desfiliação prevista no artigo 1º, § 1º, da Resolução TSE 22.610/2007.

6. Representação julgada procedente.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, ACORDAM os membros do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás, por unanimidade, julgar procedente a Representação Eleitoral, nos termos do voto do relator.

SALA DE SESSÕES DO EGRÉGIO  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE  
GOIÁS, em Goiânia, aos 15 dias do mês de  
dezembro de 2011.

Des. GILBERTO MARQUES FILHO  
Presidente

Juiz SÉRGIO MENDONÇA DE ARAÚJO  
Relator

MARCELO RIBEIRO DE OLIVEIRA  
Procurador Regional Eleitoral

## RELATÓRIO

Versam os autos sobre Representação Eleitoral de Perda de Mandato Eletivo por infidelidade partidária movida pelo Diretório Municipal do Partido da República de Aparecida de Goiânia em face de Edilson Ferreira da Silva, vereador daquela comuna, e do Diretório Municipal do Partido do Movimento Democrático de Aparecida de Goiânia, partido em que se encontra filiado.

Alega o Representante que o primeiro Representado desfiliou-se do partido que o elegeu sem que estivesse amparado por alguma excludente

da Resolução TSE 22.610/2007.

Discorre, ainda, sobre a importância do partido político no funcionamento da democracia, aduzindo que a desfiliação ocorreu sem respaldo nas excludentes de infidelidade partidária.

O Diretório Municipal do Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Aparecida de Goiânia em defesa formulada às folhas 38/40 apresenta defesa, oportunidade em que suscita preliminar de ilegitimidade do presidente do partido para pleitear, “isoladamente, a perda de mandato” do Representado Edílson Ferreira da Silva.

No mérito, alega que o Representante “transferiu todas as suas principais lideranças” “para o PSD com a filiação de seus principais líderes” “deixando o vereador Edílson isolado no partido, por discriminação pessoal”.

Requeru a produção de provas.

O Representado Edílson Ferreira da Silva apresentou defesa às folhas 47/60, oportunidade em que reiterou a ilegitimidade do presidente do Partido da República para pleitear a perda do mandato eletivo.

No mérito, assevera ter havido justa causa para a desfiliação, uma vez que “de forma reiterada e continuada” ficou configurada “grave discriminação pessoal de vários membros” do partido.

Diz que o presidente do Partido da República mais o Deputado Estadual Ademir Menezes e o Vereador Max Menezes perseguiram e esvaziaram o PR “para liquidar o projeto político de reeleição à vereador do Primeiro Requerido”.

Aduz que a discriminação pessoal ficou ainda mais agravada com a desfiliação do Deputado Federal Sandro Mabel, dada sua ligação com o Representado Edílson Ferreira da Silva.

Afirma que ao esvaziarem o partido, mantiveram apenas o presidente e o suplente Aldivo Pereira de Araújo “para em conluio usurpar” o seu mandato de vereador. Narra que a própria carta de desfiliação encaminhada ao partido dá conta da ocorrência de discriminação pessoal, fato que não foi contestado pelo Representante.

Requer a produção de provas.

Foram ouvidas 06 (seis) testemunhas arroladas pelas partes, folhas 72/89.

Também foram juntadas provas requeridas pelos Representados, folhas 90/139.

Concluída a produção de provas, foram oportunizadas às partes a apresentação de alegações finais.

O Representante, às folhas 189/203, apresenta alegações finais, dizendo, quanto à preliminar de ilegitimidade, que “não foi o Presidente da legenda quem ajuizou a ação, mas sim, a representação do PR em Aparecida de Goiânia”, sendo autorizado pelo Estatuto da agremiação.

No mérito, diz que o Representado Edílson Ferreira da Silva desfiliou-se do partido sem justa causa, cabendo à ele o ônus de provar a perseguição.

Faz cotejo analítico entre os depoimentos das testemunhas, afirmando que os Representados não obtiveram êxito em comprovar a justa causa.

Aduz que somente 1,52% (um vírgula cinquenta e dois por cento) de seus filiados deixou o Partido da República, não procedendo a alegação de esvaziamento da sigla.

Diz, ainda, que Francisco de Abreu assumiu o Partido da República em 05/10/11 e que o Representado Edílson saiu da sigla em 06/10/11, não havendo “chamado o representado para nenhuma reunião do partido simplesmente porque esta sequer se realizou em sua gestão”.

Por fim, requer a procedência da ação.

O Representado Edílson Ferreira da Silva apresenta suas alegações finais reiterando a preliminar de ilegitimidade ativa do presidente do Partido da República.

No mérito, assevera ter havido grave perseguição pessoal e que “não existe nenhuma discriminação pessoal que não tenha sido precedida ou originária exclusivamente de uma rixa ou divergência política”.

Aduz que durante a dilação probatória ficou provado que a discriminação ao vereador Edílson teve origem quando o Deputado Ademir Menezes, então Vice-Governador, lançou Max Menezes, seu filho, como candidato a vereador “empenhando-se somente na sua campanha e deixando os demais candidatos do PR, na chapada”.

Diz que mesmo que fosse verdade a alegação de que o vereador apoiou a Administração do PMDB “o PR já havia concedido e concedeu um perdão tácito ao vereador” “pela suposta indisciplina partidária”.

Faz, em seguida, cotejo entre suas alegações com as provas testemunhais, objetivando demonstrar a perseguição política. No mais reitera argumentos expedidos em sua peça de defesa.

O Diretório Municipal do Partido do Movimento Democrático de Aparecida de Goiânia apresenta suas alegações finais, reiterando a preliminar de ilegitimidade ativa.

No mérito, assevera ter ficado provada na instrução do feito a perseguição sofrida pelo Representado Edílson Ferreira da Silva, uma vez que “foi submetido pelo PR” “a uma sucessão de atos, que revelam o abandono, o isolamento, a rejeição, a intolerância, o constrangimento, a humilhação pública e a falta de apoio parlamentar”.

Acaba, por fim, adotando e repetindo argumentos apresentados pelo Representado

Edílson Ferreira da Silva.

Por fim, requer a improcedência da Representação.

Com vista dos autos, o digno Procurador Regional Eleitoral manifestou-se pela rejeição da liminar, uma vez que “a Resolução TSE nº 22.610/2007 não exige deliberação específica do partido como condição para o ajuizamento das ações em que postula a perda do mandato”.

No mérito, manifesta-se pela procedência da ação, por considerar que os Representados não provaram que o Representado Edílson Ferreira Santos sofreu grave discriminação pessoal.

É o relatório. Passo ao voto.

## VOTO

### Preliminar

Cumprido em primeiro lugar examinar a ilegitimidade ativa suscitada pelos Representados, qual seja, a ilegitimidade do presidente do Partido da República para ajuizar a presente demanda. Afirmam os Representados que o presidente não obteve autorização dos membros da executiva do partido para o ajuizamento da Representação Eleitoral e, por isso, carece de legitimidade.

Deve-se, de pronto, esclarecer que a presente Representação não foi ajuizada pelo presidente do partido, mas, sim, pelo próprio partido, representado, no ato, pelo seu presidente. Assim, como bem destacou o digno Procurador Regional Eleitoral, o partido é representado pelo presidente e não há, na legislação eleitoral, qual norma que determine a deliberação dos filiados para que autorizem o presidente a manejar ações eleitorais.

E o artigo 1º da Resolução TSE 22.610/2007 não impôs qualquer restrição à atuação do presidente do partido na esfera judicial.

Aliás, se a preliminar for acolhida, forçoso será reconhecer que o Segundo Representado, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, foi revel, já que não há nos autos expressa autorização de seus filiados para apresentar defesa nos presentes autos.

Ademais, o Estatuto do Partido da República em seu artigo 2º, § 1º, deixa claro competir ao Presidente da agremiação a sua representação em juízo. *Verbis*:

Art. 2º O Partido da República é representado em juízo, ou fora dele, pelo Presidente do Diretório Nacional, *ad referendum* da Comissão Executiva Nacional.

§ 1º Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a representação do Partido é exercida, respectivamente, pelos presidentes dos Diretórios Regionais, Municipais e Distrital, ou das Comissões Diretoras Provisórias.

Deste modo, rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa, uma vez que a representação judicial dos Partidos Políticos deve ser feita na pessoa de seu presidente.

## Mérito

Quanto ao mérito, destaco desde já que o ponto controvertido pelas partes diz respeito apenas à suposta grave discriminação pessoal que teria sofrido o Representado Edílson Ferreira Silva.

Os Representados alegaram que a grave discriminação pessoal começou com uma contenda entre o vereador Edílson e o então vice-governador Ademir Menezes que, em 2008, lançou como candidato a vereador seu filho Max Menezes. Alegaram que nesta oportunidade o vice-governador somente se empenhou na eleição de seu filho, não dando importância aos demais candidatos.

Alegam, ainda, que após o pleito eleitoral o clima entre os vereadores Edílson Ferreira e Max Menezes se deteriorou, uma vez que o primeiro começou a apoiar o prefeito eleito Maguito Vilela,

do PMDB, partido ao qual encontra-se filiado.

Dizem que o auge da perseguição foi o completo esvaziamento do Partido da República com a finalidade de “liquidar o projeto político de reeleição” do Representado Edílson Ferreira.

Analisando detidamente as provas carreadas aos autos, notadamente as provas testemunhais, não foi possível comprovar a veracidade das alegações dos Representados no sentido de que o vereador Edílson Ferreira estivesse sofrendo qualquer tipo de perseguição pessoal.

A testemunha Lucas Rodrigo Souza Moreira Pereira, arrolada pelo Primeiro Representado, em seu depoimento às folhas 76/78 disse ter presenciado discussão entre os vereadores Max e Edílson após a desfiliação de ambos. Veja-se:

**“que o depoente informar ter escutado discussão travada entre o vereador Max Menezes e o vereador Edílson na Câmara em relação à saída do primeiro vereador do partido, assim, como a saída do Deputado Ademir Menezes; naquela ocasião observou o vereador Edílson de forma verbal que se ele estivesse ainda naquela partido, PR, fatalmente estaria sozinho (...) Que a discussão que o depoente presenciou entre Max e Edílson, ocorreu depois das desfiliações de Max e Edílson; o depoente informa também que antes presenciara a abordagem de Max a Edílson por ocasião da morte do ex-prefeito Norberto Teixeira, em que afirmara que as picuinhas internas e perseguições iriam mudar para o vereador Edílson se ele permanecesse no PR (...)”**

Já a testemunha José Eurípedes da Silva, também arrolado pelo Primeiro Representado, em seu depoimento às folhas 74/75, asseverou a existência de meras desavenças políticas entre ambos os vereadores. Veja-se:

**“Que havia rixas políticas entre eles, inclusive com discussões na Câmara ; que a origem desses desentendimentos ocorreu desde a indicação do Ademir Menezes do filho Max para a eleição à Câmara de Vereadores, na mesma época em que Edílson também se candidatou a vereador?”**

A testemunha Valdir Alves Pinto em seu

depoimento às folhas 87/89, diz “**é fato público e notório nas reuniões do partido PR as desavenças entre Max Menezes e do Edílson**”.

Nota-se pelos depoimentos acima, que nenhuma das testemunhas foi capaz que apontar uma discussão que tenha descambado para o lado pessoal, representando perseguição pessoal.

Alias, de se destacar que a testemunha Lucas Rodrigo Souza Moreira Pereira **presenciou discussão ocorrida apenas após as desfiliações de ambos os vereadores**, não servindo, portanto, de motivo para a desfiliação.

O fato de o então vice-governador ter apoiado o seu filho Max Menezes nas eleições de 2008 não pode ser apontado como prejudicial aos demais candidatos do partido. É que, como é sabido, nas eleições proporcionais quanto mais votos tiver um candidato, tanto melhor para os candidatos do partido/coligação. Basta observar os fenômenos Enéas Carneiro, Clodovil Hernandez e o Tiririca. Todos tiveram muitos votos e, por isso mesmo, ajudaram a eleger outros candidatos.

Quanto ao suposto esvaziamento do Partido da República de Aparecida de Goiânia, os Representados requereram a juntada dos documentos de folhas 90/139, pretendendo comprovar a desfiliação em massa do partido.

Entretanto, tal fato não se configurou. Pela relação de filiados, folhas 120, o Partido da República tem 1.223 (hum mil duzentos e vinte e três) filiados em Aparecida de Goiânia, sendo, neste contexto, até insignificantes as desfiliações apontadas pelos Representados.

Ademais, soa estranho o Representado Edílson Ferreira da Silva alegar que estava sendo perseguido pelo vereador Max Menezes, mas que a desfiliação somente o ocorreu porque este teria se desfiliado do partido. Conclui-se, então, que o suposto perseguido queria que o perseguidor continuasse no partido.

De considerar, ainda, que o PSD angariou

filiados dos mais diversos partidos, em todas as unidades da federação, inclusive alguns do PMDB, partido para o qual migrou o Representado Edílson Ferreira da Silva.

Quanto à suposta divergência entre o Representado Edílson Ferreira da Silva e o presidente do Partido da República, as testemunhas arroladas pelos Representados foram unânimes no sentido não terem conhecimento de tal fato.

A testemunha Wilmam Amin Camargo Junior, folhas 85/86, declarou que “**não presenciou discussão ou bate boca entre Francisco Gomes de Abreu e o vereador Edílson em relação às questões do partido**”. Neste mesmo sentido é o depoimento de José Eurípedes da Silva quando afirma “desconhecer qualquer questão pessoal entre” Francisco Gomes de Abreu e o Representado Edílson. Insta consignar que essas testemunhas foram arroladas pelos Representados.

Em seu depoimento Valdir Alves Pinto disse que “**o presidente do Partido, Francisco Gomes de Abreu, de sua parte também não convidava Edílson para participar das reuniões do partido**”. Ocorre que o senhor Francisco Gomes de Abreu somente foi eleito presidente no partido no dia 04/10/2011, consoante relatório às folhas 17. Como a desfiliação do vereador Edílson no dia 06/10/2011, deve-se concluir que o Representado Edílson somente permaneceu filiado sob a presidência de Francisco Gomes de Abreu tão-somente por 02 dias.

Deste modo, o depoimento de Valdir Alves Pinto é destoante da realidade, uma vez que não haveria como ocorrer reuniões nesse curto espaço de tempo.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que desavenças entre os filiados, visando alcançar projeção nacional, não configura perseguição pessoal. Neste sentido:

1. Fidelidade Partidária. Desfiliação sem justa causa.

Procedência do Pedido.

2. **Divergência entre filiados partidários no sentido de ser alcançada projeção política não constitui justa causa para desfiliação.**

3. As causas determinantes da justa causa para a desfiliação estão previstas no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 22.610/2007.

4. O requerido não demonstrou grave discriminação pessoal a motivar o ato de desfiliação.

5. Pedido procedente.

(TSE, Petição nº 2.756, Rel. Min. José Delgado, DJE 02/05/2008).

De outro lado, os Representados alegam que a desfiliação de Ademir Menezes e Max Menezes poderia causar prejuízos políticos. É o que afirmou Wilman Amim Camargo Junior, folhas 85/86:

“ (...) o PR hoje não tem legenda para eleger nenhum vereador; informa o depoente que se fosse vereador tomaria a mesma iniciativa de sair do partido; acrescentando que já foi detentor de três mandatos de vereador em eleições passadas; que se permanecesse no PR entende o depoente que ele não conseguiria levar adiante projeto político pessoal por aquele partido; informa o depoente, em suma, que o primeiro requerido foi obrigado a sair do partido porque com a saída dos ex-dirigentes, se permanecesse, ficaria sozinho”

Vê-se, então, que a desfiliação foi motivada interesse próprio, isto é, visando tão somente seu futuro político. A jurisprudência dominante no Tribunal Superior Eleitoral rechaça a sobrevivência política como hipótese de justa causa para desfiliação. Veja-se:

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CAUTELAR. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DO RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. JUSTA CAUSA NÃO VISLUMBRADA. NÃO-PROVIMENTO.

1. **Em exame perfunctório, o fato tido pelo ora agravante como justificador de sua desfiliação, qual seja, sobrevivência política, não se enquadraria sequer em tese nas hipóteses previstas**

no art. 1º, § 1º, da Resolução-TSE nº 22.610/2007, já que não configura incorporação ou fusão de partido, criação de novo partido político, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou mesmo grave discriminação pessoal.

2. A mera divergência entre filiados com propósito de ser alcançada projeção política não constitui justa causa para a desfiliação (Pet. 2.756/DF, Rel. Min. José Delgado, DJ de 5.5.2008).

3. Assim, à míngua de *fumus boni juris* para a manutenção do ora agravante em seu cargo até o julgamento final da demanda, mantenho a decisão agravada para indeferir a liminar e negar seguimento à própria ação cautelar.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE, Agravo Regimento em Ação Cautelar nº 2838, Rel. Min. Felix Fischer, DJE 12/12/2008).

Por fim, alegaram os Representados que a desfiliação do Deputado Federal Sandro Mabel não houve “mais ambiente no PR de Aparecida de Goiânia para o Primeiro Representado vereador Edílson, inclusive pela sua ligação pessoal e política com o Deputado Federal Sandro Mabel”.

Porém, embora tenha aduzido uma ligação pessoal com o Deputado Federal Sandro Mabel, as testemunhas arroladas pelos Representados não confirmaram tal assertiva.

Com efeito, em seu depoimento Wilman Amim Camargo Junior afirma que “o vereador Edílson não tem ligação política forte com o Deputado Sandro Mabel”. Igualmente a testemunha Valdir Alves Pinto afirmou desconhecer “eventual amizade ou ligação política do deputado Sandro Mabel com o vereador Edílson”.

Assim, não há provas de que o Representado Edílson mantivesse ligação política ou pessoal com o Deputado Sandro Mabel, e isso segundo as testemunhas arroladas por ele.

Como se observa do conjunto probatório carreado aos autos, o autor da Representação cumpriu o ônus de comprovar a sua alegação, isto é, a desfiliação do Representado Edílson Ferreira da Silva. Entretanto, os Representados não obtiveram

êxito em comprovar a grave discriminação pessoal.

A jurisprudência consolidou-se no sentido de que a comprovação da justa causa para a desfiliação compete a quem desfiliou. Neste diapasão:

No processo de perda de cargo eletivo por desfiliação sem justa causa, **cabe ao autor a comprovação do fato constitutivo do ilícito (a desfiliação partidária), recaindo sobre aquele que se desfiliou do partido político o ônus de demonstrar a ocorrência do fato extintivo (ocorrência de justa causa)**, nos termos do art. 333, I e II do Código de Processo Civil.

(TSE, Petição nº 3019, Rel. Aldir Passarinho, DJE 13/09/2010).

Ante todo o exposto, verifico que o autor da Representação fez prova da desfiliação, sendo inclusive fato incontroverso, porém os Representados não conseguiram fazer prova de suas alegações.

Deste modo, voto no sentido de rejeitar a preliminar de ilegitimidade ativa e, no mérito, pela procedência da Representação, determinando a notificação, via *fac-simile*, do Presidente da Câmara de vereadores de Aparecida de Goiânia para que, no prazo de 10 (dez) dias, inclusive no recesso parlamentar, dê posse ao suplente do Partido da República **Aldivo Pereira de Araújo**.

É como voto.

Goiânia, 15 de dezembro de 2011.

SÉRGIO MENDONÇA DE ARAÚJO  
Juiz Relator

**PRESTAÇÃO DE CONTAS Nº 7934-05.2010.6.09.0000 – CLASSE 25 – PROTOCOLO Nº 56.798/2010 – GOIÂNIA/GO.**

**RELATOR: JUIZ ADEGMAR JOSÉ FERREIRA.**

REQUERENTE: VANDERLAN VIEIRA CARDOSO.

REQUERIDO: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS.

## DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de prestação de contas apresentada por Vanderlan Vieira Cardoso, candidato não eleito a Governador pelo Partido da República - PR, sob o nº 22, referente à campanha para as eleições 2010.

Foram juntados aos autos os documentos de f. 02-222 e 224- 2012 (Volume 1 a 8).

O Relatório Preliminar para o cumprimento de diligências foi lavrado às f. 2015 a 2025 (Volume 8).

Devidamente notificado, o requerente jungiu ao feito a prestação de contas retificadora de f. 2040 a 3808 (Volume 9 a 16), se manifestou às f. 3810-3823 (Volume 16) e trouxe os documentos de f. 3825-4629 (Volume 16 a 19).

Nova prestação de contas retificadora foi colacionada às f. 4631-6390 (Volume 19 a 26).

Em consonância com o disposto na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e Resolução TSE nº 23.217, de 02 de março de 2010, a Coordenadoria de Controle Interno deste Tribunal efetuou os exames necessários sobre a prestação de contas do candidato em tela, abrangendo a arrecadação e aplicação de recursos financeiros utilizados em sua campanha, com estrita observância ao devido processo legal e efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa.

A Unidade de Controle Interno emitiu o

parecer técnico de f. 6391/6405 (Volume 26), concluindo pela desaprovação das contas.

Em cumprimento ao art. 36 da Resolução TSE nº 23.217/2010, o candidato apresentou os documentos de f. 6408-6503 (Volume 26).

A Coordenadoria de Controle Interno não alterou a manifestação anteriormente lançada, consoante se vê das f. 6505-6521 (Volume 26).

O candidato ofereceu novas explicações às f. 6527-6534 (Volume 26), bem como coligiu a documentação de f. 6537-6615 (Volume 27) e a retificadora de f. 6617-8360 (Volume 27 a 34).

Um terceiro parecer conclusivo, na mesma linha dos anteriores, foi exarado às f. 8363-8380 (Volume 34), destacando os seguintes aspectos:

1. Divergências apuradas entre os recibos eleitorais e o que foi declarado no Demonstrativo de Recursos Arrecadados;
2. Divergências entre as informações constantes do extrato eletrônico e aquelas declaradas no Demonstrativo de Recursos Arrecadados;
3. Omissão em apresentar fontes de avaliação de doações estimáveis em dinheiro;
4. Violação ao disposto no art. 1º, § 3º da Resolução do TSE nº 23.217/2010, que determina que os bens estimáveis doados objetos do negócio jurídico devem constituir produto do serviço ou da atividade econômica do doador ou integrar seu patrimônio;
5. Entrada de recursos na conta bancária do candidato no montante de R\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais) sem a devida contabilização da receita;
6. Divergências entre os CNPJs dos sacadores constantes do extrato eletrônico e aqueles informados no Relatório de Despesas Efetuadas;
7. Divergências entre os lançamentos relativos a cheques constantes do extrato eletrônico e os valores registrados no Relatório de Despesas Efetuadas;
8. Dívidas de campanha decorrentes da ausência de recursos financeiros para quitar despesas contraídas

na campanha, no importe de R\$ 2.675.751,00 (dois milhões, seiscentos e setenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e um reais);

9. Despesas com locação de imóveis sem a comprovação/explicitação dos respectivos gastos com água e energia elétrica;

10. Descumprimento do prazo para abertura de conta bancária do candidato a vice-governador em 22 (vinte e dois) dias;

11. Realização de despesas que não foram quitadas mediante cheque, transferência eletrônica ou débito em conta;

12. Divergência entre o saldo final da conta bancária e o Relatório de Despesas Efetuadas e Não Pagas;

Com vista, a douta Procuradoria Eleitoral, manifestou-se pela desaprovação das contas, pelos mesmos motivos listados no parecer conclusivo da CCI (f. 8389- 8398, Volume 34).

## É o relatório.

## Segue a decisão.

Inicialmente, saliente-se que não será considerada a prestação de contas retificadora juntada às f. 6617/8360, visto que não está acompanhada de mídia válida.

Segundo a informação constante da página 6615 (Volume 27), “o arquivo da prestação de contas sofreu alteração após sua geração do SPCE fase 1” e isso significa dizer que a mídia apresentada não corresponde à prestação de contas impressa.

Os incisos III e V do § 1º e o § 2º do artigo 33 da Resolução TSE nº 23.217/2010, preconizam, **in verbis**:

Art. 33. Prestadas as contas, se o número de controle gerado pelo sistema na mídia for idêntico ao existente nas peças por ele impressas, o Tribunal emitirá o correspondente termo de recebimento da prestação de contas.

§ 1º Não serão consideradas recebidas na base de dados da Justiça Eleitoral as prestações de contas que apresentarem:

.....  
III- Falha na mídia;

.....  
V- Qualquer outra falha que impeça a recepção eletrônica das contas na base de dados da Justiça Eleitoral.

§ 2 Ocorrendo quaisquer das hipóteses especificadas no parágrafo anterior, serão desconsiderados os documentos apresentados para fins de análise, situação em que o SPCE emitirá notificação de aviso de impossibilidade técnica de análise da prestação de contas, a qual deverá ser reapresentada, sob pena de serem julgadas não prestadas as contas eleitorais.

Cumpre-se recordar que o candidato foi cientificado dessa circunstância no ato em que apresentou a mídia e se constatou a falha, contudo não apresentou nova retificadora. Transcrevo, a propósito, a informação da CCI a esse respeito (f. 6614 -Volume 27), **litteris**:

Na data de 20/06/2011, em razão de qualquer outra falha que impeça a recepção eletrônica das contas, NÃO foi possível recepcionar eletronicamente os dados referentes à prestação de contas final do financiamento eleitoral do(a) candidato(a) Nº22 VANDERLAN VIEIRA CARDOSO filiado(a) ao partido PR que concorre ao cargo de Governador na Unidade Federativa de GO, havendo, portanto, necessidade de reapresentação dos dados para cumprimento do disposto Art. 33º da Resolução TSE nº 23.217/2010.

Destarte, serão analisados apenas os documentos de f. 6527/6613 (Volume 26), juntados na mesma oportunidade.

Com razão a Unidade de Controle Interno ao se manifestar pela desaprovação das contas apresentadas. No entanto, os itens 4, 7, 8, 9, 10, 11 e 23, considerados isoladamente, renderiam ensejo apenas à aprovação com ressalvas das contas.

Do **item 4** do Parecer Conclusivo de f. 8363-8385, verificou-se que: a) as assinaturas apostas nos recibos eleitorais nº 22.000.040.002 e nº 22.000.040.010 pertencem à administradora financeira da campanha, enquanto o CPF do emitente do recibo pertence ao requerente; b) não houve entrega ao doador de sua via do recibo

eleitoral no ato da doação (recibo n° 22.000.040.052); c) o recibo eleitoral n° 22.000.004.043 não foi preenchido com a data da doação.

Essas irregularidades, no entanto, exprimem natureza meramente formal. Isso porque o erro no preenchimento dos citados recibos ou mesmo a omissão em entregar ao doador sua via do recibo eleitoral não impediram a efetiva análise das contas, já que os recursos estimáveis questionados foram devidamente contabilizados na Descrição de Receitas Estimáveis de f. 4637-4643 (Volume 19) e no somatório do Demonstrativo de Receitas e Despesas de f. 5316 (Volume 22).

Quanto à irregularidade apontada na letra “b” citada, nota-se que o requerente juntou a declaração o de f. 3838 (Volume 16), em que o doador afirma:

“(…) recebi a via do recibo eleitoral n° 22.000.040.052, na qualidade de DOADOR, quando da ocasião de sua emissão.”

E, relativamente, àquela indicada na letra “c”, o requerente informa que o recibo n° 22.000.040.043, foi emitido na data de 02.10.2010, f. 3811 (Volume 16).

No **item 7**, relativamente à ausência de avaliação por empresa do ramo dos preços de mercado quanto às doações estimáveis em dinheiro e à eventual omissão em anexar os contratos e documentos de cessão/comodato, nota-se que tais falhas não comprometem necessariamente a confiabilidade das contas, nem têm intensidade para ensejar sua rejeição.

Averiguou-se, mediante a análise dos documentos de propriedade de todos os veículos, que foram identificados os doadores e apurados os limites quantitativos e procedência da doação, além de terem sido emitidos os recibos eleitorais concernentes a todas as doações estimáveis.

Ademais, não há nos autos qualquer elemento probatório tendente a demonstrar, ainda

que sugestivamente, que os valores referentes a tais lançamentos estavam acima ou abaixo dos preços praticados pelo mercado, de forma a configurar subavaliação ou superavaliação.

Ainda nesse item, é certo que a data de devolução dos imóveis objetos das doações constantes dos recibos n° 22.000.040.038 e 22.000.040.053, é posterior ao período da campanha eleitoral relativo ao primeiro turno, que ocorreu em 03.10.2010, todavia essa incorreção deve ser analisada dentro do contexto, no qual se previu que a campanha alcançaria o segundo turno, fato que não ocorreu, tornando essa falha meramente formal.

A doação de que trata o recibo n° 22.000.040.053 refere-se à cessão de veículo, no entanto o contrato a ela correspondente faz também menção à prestação de serviço gratuita, que não foi declarada neste recibo eleitoral, nem na prestação de contas.

Esse equívoco, contudo, revela nuances de um erro formal decorrente da utilização de contratos padrões pré-estabelecidos, pois não há qualquer outro indício que demonstre prestação de serviços sem o devido registro. Mostra-se, conseqüentemente, incapaz de comprometer a regularidade das contas nesse aspecto.

Consta do item 8 do parecer conclusivo de f. 8363-8385 (Volume 34), que o requerente obteve recursos de forma inadequada, tendo em vista que as doações efetuadas em seu favor por CICOPAL IND. E COM. DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS E HIGIENE PESSOAL LTDA e por ZÉLIO CÂNDIDO COSTA contrariam o disposto no art. 1°, § 3°, da Resolução TSE n° 23.217, de 02.03.2010, porque os objetos dos negócios jurídicos não constituem produto do serviço ou da atividade econômica dos doadores, nem integram seu patrimônio.

Sabe-se, porém, que esta Corte, acompanhando a jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (Ac. n° 25553,

TRE/SC, Rel. Juiz Leopoldo Augusto Brüggemann, publicado na sessão de 03.12.2010), entendeu que a norma inserta no art. 1º, § 3º, da Resolução TSE nº 23.217, de 02.03.2010, viola direitos e garantias individuais, porque as doações estimáveis em dinheiro sujeitam-se unicamente à limitação de valores imposta pela Lei, de modo que o TSE extrapolou o poder regulamentar que lhe é conferido e afrontou o princípio da legalidade ao impor outras restrições a este tipo de arrecadação. É o que se infere da ementa a seguir transcrita, **in verbis**:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. DEPUTADO ESTADUAL. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 1º, §3º, DA RESOLUÇÃO TSE 23.217/2010. SUPOSTAS IMPROPRIEDADES AFASTADAS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO DO BEM OU SERVIÇO ESTIMADO EM DINHEIRO. IRREGULARIDADE FORMAL QUE NÃO AFETA A CONFIABILIDADE DAS CONTAS. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS.

1. Os artigos 23 e 81 da Lei 9.504/97, redação dada pela Lei 12.034, de 2009, garantem às pessoas físicas e jurídicas o direito de fazerem doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para as campanhas eleitorais, mediante o fornecimento de bens e serviços por eles custeados;
2. A única condicionante legal à doação de recursos consiste no respeito aos limites de valores estabelecidos na referida lei, sob pena, em caso de inobservância, de imposição de multa ao doador (não ao candidato ou partido político), mediante procedimento próprio (Representação Eleitoral por excesso de doação prevista nos artigos 23, §3º e 81, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei 9.504/97);
3. A legislação de regência autoriza ao doador a entrega gratuita de qualquer espécie de bem ou serviço para a campanha eleitoral, sem qualquer restrição quanto à natureza do recurso estimável em dinheiro doado ao candidato ou partido político;
4. O Egrégio Tribunal Superior Eleitoral excedeu, pois, o poder regulamentar que lhe é conferido, com afronta ao princípio da legalidade, ao impor que "os bens e/ou serviços estimáveis doados por pessoas físicas e jurídicas devem constituir produto de seu próprio serviço, de suas atividades econômicas e, no caso dos bens permanentes, deverão integrar o patrimônio do doador" (Resolução TSE 23.217/2010, art. 1º, §3º);

5. O art. 105 da Lei 9.504/97, na redação da Lei nº 12.034/2009, é claro em estabelecer que "(...) o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos";

6. Resolução normativa do Tribunal Superior Eleitoral não tem o condão de revogar os dispositivos da Lei Eleitoral que disciplinam a matéria;

7. Não há provas de abusos e ilicitudes no lançamento das receitas e despesas de campanha;

10. Contas aprovadas com ressalvas.

(Ac. nº 11265, TRE/GO, Rel. Juiz Carlos Humberto de Sousa, DJ 17.12.2010, p. 13-14)

Adoto as mesmas razões de decidir e afasto, por conseguinte, a aplicação do dispositivo.

No que tange à irregularidade apontada no **item 9** do Parecer Conclusivo mencionado, qual seja a entrada de recursos no montante de R\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais), impende-se reconhecer que, do cotejamento dos documentos carreados aos autos, emergem elementos que suprem tal inconsistência.

O requerente consignou a seguinte nota explicativa às f. 266 (Volume 1), **litteris**:

No dia 16/12/2010 no intuito de liquidar algumas despesas assumidas nas eleições, o encarregado financeiro da minha empresa CICOPAL IND COM PROD ALIMENTICIOS LTDA deveria fazer uma distribuição de Lucros a favor da Pessoa Física VANDERLAN VIEIRA CARDOSO, conforme prevê o artigo 10 da Lei nº 9.249/95 que dispõe sobre a forma de distribuição de lucros ou dividendos, mas o qual efetuou de forma indevida, sendo que a minha empresa já tinha doado a sua proporção limite de 2% do faturamento e não poderia fazer novas doações; mais, o fez depositando na conta corrente utilizada exclusiva na campanha Eleitoral no Banco Itaú Ag 4309- c/c 10.558-5 no valor correspondente a R\$ 34.000,00 (trinta quatro mil reais),

A forma correta dessa operação era primeiramente passar pela conta da pessoa física e a Pessoa Física efetuar a transferência na forma de RECURSOS PRÓPRIOS em minha prestação de conta;

Ao identificarmos o erro providenciamos a Devolução do numerário de R\$ 34.000,00 para a minha empresa CICOPAL IND COM PROD ALIMENTICIOS LTDA e no dia 21/12/2010 efetuamos a correção do Lançamento onde a pessoa física transferiu o referido numerário como Recursos Próprios, corrigindo definitivamente o erro especificado.

De fato, da análise do extrato bancário de f. 249 (Volume 1) apura-se que houve o recebimento de TED no valor de R\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais) oriundo da empresa CICOPAL IND. COM. PROD. ALIMENTICIOS LTDA, no entanto, no mesmo documento, adiante se vê a compensação de um cheque, também no valor mencionado, emitido apenas para “regularizar” a devolução da quantia à citada empresa.

Logo após, constata-se mais um depósito nessa quantia, desta vez originado da conta pessoal do requerente.

É certo que toda movimentação na conta corrente de campanha deve ser corretamente contabilizada na prestação de contas, não sendo a emissão de cheque para o doador o meio apropriado para devolver quantia indevidamente recebida, mas sim o estorno da operação pela instituição bancária.

Porém, considerando-se a identificação do depositante, do valor depositado, da origem do recurso que, embora não tenha sido documentado na estrita forma fixada pelo regramento, ingressou de forma transparente na campanha do requerente, conclui-se que o objetivo primordial das contas foi atendido e não houve, nesse âmbito, comprometimento da regularidade do conteúdo prestado.

Em que pese a observação da CCI, no sentido de que essa operação acabou por implicar na indevida identificação da origem do recurso, pois deveria ter sido mantido no Demonstrativo de Recursos Arrecadados o CNPJ da empresa efetivamente doadora para fins de batimento de dados na Receita Federal do Brasil, nota-se que essa

providência não se afigura apropriada.

É que o doador foi, de fato, a pessoa física do requerente, sendo, por conseguinte, seus dados que devem figurar nas informações remetidas à Receita.

O item 10 do Parecer Conclusivo de f. 8363-8385, destaca que “dos exames realizados nos extratos bancários, avultaram vários cheques, sacados ou compensados, identificados com CNPJ do sacador, cujos números de CNPJ ou CPF divergem daqueles informados no Relatório de Despesas Efetuadas”.

O requerente, ao apresentar a justificativa de f. 3810-3824 (Volume 16), e os documentos de f. 4090-4199 (Volume 17), demonstrou a veracidade de suas alegações, pois carrou ao feito cópias dos cheques emitidos com a identificação dos destinatários, bem como notas fiscais comprovando a realização efetiva das despesas.

Dos 37 (trinta e sete) cheques questionados, que somam R\$ 124.610,00 (cento e vinte e quatro mil, seiscentos e dez reais), apenas 4 (quatro) ainda apresentaram pendências de acordo com a Unidade Técnica deste Tribunal. São eles os de nº 4162, no valor de R\$ 310,00 (trezentos e dez reais), (f. 2207 - Volume 9), nº 596, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), (f. 2712 - Volume 11), nº 1606, no valor de R\$ 391,00 (trezentos e noventa e um reais) (f. 2244 - Volume 10) e nº 4214, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) (f. 4227 - Volume 17), que juntos totalizam R\$ 2.851,00 (dois mil oitocentos e cinquenta e um reais).

Ressalta-se, que a pendência consiste, tão somente, na omissão do requerente em juntar documentos que comprovem que os cheques realmente se destinaram às pessoas elencadas no Relatório de Despesas Efetuadas.

Entretanto, em que pese a diligência do Órgão Técnico, esta medida pode se revelar incabível, já que não faz parte do rol de obrigações do candidato controlar o destino do cheque emitido

nominalmente, caso o receptor o endosse.

Desta feita, e considerando ainda, que a irregularidade restringe-se a apenas 2,28% (dois vírgula vinte e oito por cento) do valor dos cheques emitidos, verifico que essa inconsistência tem natureza formal e caráter secundário.

Inferre-se do **item 23** do Relatório Conclusivo de Prestação de Contas de f. 8363-8385 (Volume 34) que o então candidato a vice-governador, Ernesto Guimarães Roller, obteve sua inscrição no CNPJ no dia 12 de julho de 2010. Nada obstante, a conta bancária específica para movimentação de recursos de campanha (Banco Itaú, agência 4644-1, conta nº 8292-9) somente foi aberta em 3 de agosto de 2010, ou seja, vinte e dois dias depois.

O § 2º do art. 9º da Resolução TSE nº 23.217, de 02.03.2010, estabelece que a obrigação deve ser cumprida no prazo de 10 (dez) dias, “mesmo que não ocorra arrecadação de recursos financeiros”.

No entanto, esta Corte decidiu em recente oportunidade que a prestação de contas de campanha deve ser aprovada com ressalvas quando o atraso na abertura de conta bancária específica de campanha não comprometer a fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral. É o que se infere da ementa a seguir transcrita, **in verbis**:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CANDIDATO. ELEIÇÕES 2010. AUSÊNCIA DE DIVULGAÇÃO DE RELATÓRIO PARCIAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS NA INTERNET (ART. 48, CAPUT, DA RESOLUÇÃO TSE 23.217/2010). DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PARA ABERTURA DA CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA DE CAMPANHA (ART. 9º, §2º, DA RESOLUÇÃO TSE 23.217/2010). FALHAS DE NATUREZA FORMAL QUE NÃO COMPROMETEM A REGULARIDADE DAS CONTAS. APROVAÇÃO COM RESSALVAS, NOS TERMOS DO ART. 39, II, DA RESOLUÇÃO TSE 23.217/2010.

- A prestação de contas de campanha deve ser aprovada com ressalvas quando: a) a ausência de

divulgação de relatório parcial de prestação de contas na internet e o atraso na abertura de conta bancária específica de campanha, que constituem vícios formais, não comprometem a fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral e permitem a verificação da origem e destinação dos recursos aplicados; b) não há provas de abusos e ilicitudes no lançamento das receitas e despesas de campanha; c) inexistência de má fé por parte do candidato.

- Contas aprovadas com ressalvas.

(Ac. nº 11212, TRE-GO, Rel. Juiz Carlos Humberto de Sousa, DJ de 15.12.2010, p. 8-9).

Trata-se, no presente caso, de falha a que se pode atribuir relevância secundária, visto que a campanha eleitoral do requerente não movimentou recursos, consoante se vê do extrato de f. 8386 (Volume 34) em anexo.

Passo à análise dos motivos que ocasionaram a desaprovação das contas.

A citada desconsideração da prestação de contas retificadora de f. 6617/8360 (Volume 27 a 34) baseou-se na ocorrência descrita no **item 5** do Parecer Conclusivo de f. 8363-8365 (Volume 34), relativamente ao recibo nº 22.000.040.065, que cuida de doação no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) à campanha do requerente.

O item 5 informa que o CNPJ da empresa doadora constante do extrato eletrônico de f. 111 (Volume 1) diverge daquele informado no Demonstrativo de Recursos Arrecadados de f. 2048 (Volume 9) e no Recibo Eleitoral de f. 3848 (Volume 16).

O candidato, no entanto, justifica às f. 3813 (Volume 16) que os gestores da doadora lhe solicitaram que “a emissão de Recibo Eleitoral fosse feita pela Razão Social de uma de suas filiais no país, a saber, HIPERMARCAS S/A CNPJ nº 02.932.0074/0006-04, o qual foi devidamente assinado pelos Administradores da Empresa.”

Ele explica que a TED (Transferência Eletrônica Disponível) recebida encontra-se regular porque traz a razão social

HIPERMARCAS S/A, tal como no recibo eleitoral e no Demonstrativo de Recursos Arrecadados. Acrescenta, ainda, a matriz tem liberdade para controlar suas filiais e decidir a melhor forma de realizar a contabilidade.

Pois bem. Em que pese a doadora, Hipermercado S/A, constituir empresa de âmbito nacional e possuir diversas filiais, perfilho o entendimento de que a doação deve ser oriunda de pessoa jurídica individual, seja ela filial ou matriz.

Assim sendo, deve ser considerado apenas o faturamento da empresa doadora, cujo CNPJ figura no extrato eletrônico de f. 111 (Volume 16), não havendo falar-se em utilização aleatória CNPJs vinculados àquele grupo empresarial.

Isso se faz necessário para averiguação do faturamento e controle do limite de doações imposto pelo artigo 81, §1º, da Lei das Eleições.

A esse respeito, pertinentes as observações dispostas no Parecer Conclusivo de f. 8363-8365 (Volume 34). Veja-se:

“(…) a informação de CNPJ que deveria ser passível de registro no referido demonstrativo é aquela constante no extrato eletrônico (CNPJ nº 02.932.074/0001-91), constituindo-se na origem efetiva do recurso, uma vez que, mantido o CNPJ no Demonstrativo de Recursos Arrecadados de fl. 2048 será a mesma indevidamente utilizada para fins de batimento de dados e confronto de limites de doações, haja vista sua remessa eletrônica à Secretaria da Receita Federal do Brasil pelo Sistema de Prestação de Contas Eleitoral – SPCEWeb.”

Desta feita, apesar da retificação do demonstrativo de f. 6624, (Volume 27), apurou-se que a mídia entregue não foi retificada e, por conseguinte, não foi validada, impedindo o repasse de informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil para os devidos fins de batimento.

Configura-se, portanto, a primeira causa de rejeição de contas.

O item 11 do Parecer Conclusivo de f.

8363-8385 (Volume 34), reporta-se a divergências entre os lançamentos relativos a cheques constantes do extrato eletrônico e os valores registrados no Relatório de Despesas Efetuadas (RDE). Transcrevo, adiante trecho do citado parecer:

A) **Valor de R\$ 300,00** relativo ao cheque nº 369: **não sanado**, o RDE foi retificado para acrescer tal cheque, todavia, não foram juntados quaisquer documentos comprobatórios da regularidade e pagamento da despesa.

B) **Valor de R\$ 264,00** relativo ao cheque nº 3096: **não sanado**, o RDE foi retificado para acrescer o cheque citado, todavia, não foi comprovado vínculo entre o cheque devolvido e o substituto, sendo a assinatura constante da fl. 4208 diversa do nome do fornecedor.

C) **Valor de R\$ 300,00** relativo ao cheque nº 3170: **não sanado**, o RDE foi retificado para acrescentar o cheque, que teria substituído o cheque nº 4827 (conforme docs. 4205/4206), todavia, não há correspondência entre a assinatura aposta no recibo e o nome do fornecedor, sendo que o referido cheque consta no extrato eletrônico como sacado no caixa, com identificação do CNPJ do próprio candidato.

D) **Valor de R\$ 310,00** relativo ao cheque nº 729, **não sanado**, o cheque respectivo foi acrescido ao RDE, todavia, não foram juntados quaisquer documentos comprobatórios da regularidade da despesa contratada, a qual decorreu de retificação e cujo pagamento se deu em data posterior à eleição.

E) **Valor de R\$ 6.034,00** relativo aos cheques nº 970, 3418, 3702, 1475, 1126, 4193, 4008, 824, 3628, 3038, 3858, 2643, 3519, 4214, 3603, 3690, 3974, 907, 1074, 3848, 1349: **não sanado**, foram juntados docs às fls. 4211, 4212, 4213, 4214, 4215, 4216, 4217, 4219, 4220, 4221, 4222, 4223, 4226, 4227, 4228, 4229, 4230, 4231, 4232, 4233, 4234, respectivamente, bem como foram apresentadas cópias de cheques supostamente substitutivos (cheque nº 3075, 3081, 3091, 3073, 3083, 3089, 3079, 3171, 3176, 3082, 3093, 3088, 3085, 3100, 3092, 3095, 3087, 3077, 3090, 3084, 3086, respectivamente), todavia, não há comprovação do efetivo vínculo entre o cheque anterior e o substitutivo, já que não foram apresentados recibos específicos dos credores. Ademais, o documento juntado às fls. 4201/4203 (Solicitação de Regularização de Ocorrências no CCF) não se presta a comprovar o **efetivo pagamento das despesas com o necessário**

**trâmite dos recursos pagadores pela conta corrente da campanha eleitoral.**

F) **Valor de R\$ 510,00**, relativo aos cheques nº 2375, 4179: **não sanado**, foram juntados documentos às fls. 4218 e 4224 que constituiriam supostamente cheques substitutivos (cheque nº 3080, 3094), todavia, sem documento que comprove o vínculo entre o cheque anterior e o substitutivo, sendo que a assinatura aposta no documento é diversa do nome do fornecedor da despesa.

G) **Valor de R\$ 1.120,00**, relativo aos cheques nº 1265, 2798, 3725, 3902: **não sanado**, não foram juntados quaisquer documentos comprobatórios da regularidade e pagamento da despesa.

H) **Valor de R\$ 7.255,00**, relativo aos cheques nº 2719, 4008: **não sanado**, há referência a tais cheques no documento de fls. 4201/4203, todavia, tal documento não se presta a comprovar seu **efetivo pagamento com recursos necessariamente transitados pela conta corrente de campanha**.

I) **Valor de R\$ 264,00** relativo ao cheque nº 1497 (documentos às fls. 4207/4210): **não sanado**, o cheque foi supostamente substituído pelo 3096, que foi compensado, todavia, a assinatura apresentada no recibo de fls. 4208 é diversa do nome constante do RDE, relativo ao prestador de serviços.

J) **Valor de R\$ 1500,00** relativo ao cheque nº 4879 (documentos às fls. 4225): **não sanado**, o cheque foi supostamente substituído pelo 3078, sendo que na prestação de contas inicial (dia 07/01), ambos constavam no RDE, não tendo sido apresentado documento comprobatório do vínculo de substituição entre o cheque anterior e o substitutivo.

L) **Valor de R\$ 710,00** relativo aos cheques nº 2266, 2716, 2743: **não sanado**, não foram juntados quaisquer documentos comprobatórios

M) **Valor de R\$ 1620,00** relativo aos cheques nº 740 (R\$ 320,00; data 02/10/10 - credor Elyane Ekyasino Nascimento), 1762 (R\$ 1.000,00; data 02/10/10 - credor Jose Eronides Veríssimo do Nascimento), 2622 (R\$ 300,00; data 02/10/10 - credora Anna Thassila Alves Pereira): **não sanado**, os cheques continuam a constar do Relatório de Despesas Efetuadas retificado, todavia, não há quaisquer registros relativos a eles no extrato bancário, conciliação bancária e sequer no relatório de despesas efetuadas e não pagas, não tendo sido juntados quaisquer documentos pelo candidato, **fato que pode denotar movimentação de recursos**

**fora da conta bancária de campanha.**

Em relação aos itens “A”, “C”, “D”, “G”, “I”, “L” e “M” vê-se que as falhas resultam insuperáveis, pois não evidenciam que as despesas foram, de fato, quitadas. Gize-se, ainda, que o requerente ou não apresentou qualquer documentação ou trouxe aos autos apenas documentos inidôneos para demonstrar a regularidade dos gastos contratados.

No que toca aos itens “B”, “E”, “F”, “H”, “J” nota-se que não se comprovou a conexão entre os cheques substitutos e os substituídos, pois o requerente não apresentou os recibos emitidos especificamente pelos credores. Essa, além da transferência bancária para a conta do credor, seria a maneira correta de comprovar a quitação.

Além disso, a exemplo do que disse a CCI, a Solicitação de Regularização de Ocorrências no Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundo não constitui o meio hábil a provar o efetivo pagamento das despesas, tampouco o necessário trâmite dos recursos pagadores pela conta corrente da campanha eleitoral, configurando, portanto, mais uma causa de rejeição de contas.

O **item 13** do parecer conclusivo de f. 8363-8385 (Volume 34) assinala que, de acordo com Demonstrativo de Receitas e Despesas, existem dívidas de campanha no valor de R\$ 2.675.751,00 (dois milhões seiscentos e setenta e cinco mil e setecentos e cinquenta e um reais) decorrentes da insuficiência de recursos financeiros.

O requerente, na manifestação de f. 267-269 (Volume 1), reconhece a dívida e informa que o partido a assumirá o compromisso de liquidar as despesas. Para comprovar essa alegação, junta os documentos de f. 6408-6503 (Volume 26).

Na f. 6453 (Volume 26), foi carreada a Ata de Reunião da Executiva e Diretório do Partido da República, na qual se deliberou sobre a assunção da dívida de campanha do requerente, no valor de **R\$ 2.675.751,00 (dois milhões seiscentos e setenta e cinco mil e setecentos e cinquenta e um**

reais), pelo partido. Enquanto nas f. 6454-6456 (Volume 26), foi anexado o cronograma de pagamento da dívida.

Convém assinalar que a quantia assumida pelo partido, R\$ 2.675.751,00 (dois milhões seiscentos e setenta e cinco mil e setecentos e cinquenta e um reais), compõe-se dos seguintes valores:

A) **Gráfica Moura e Editora LTDA** - R\$ 386.910,00 (Trezentos e oitenta e seis mil, novecentos e dez reais);

B) **Gráfica Piloto, Rótulos e Embalagens Plásticas** - R\$ 988.841,00 (Novecentos e oitenta e oito mil, oitocentos e quarenta e um reais);

C) **Prado e França Advogados Associados S/S Gráfica Piloto, Rótulos e Embalagens Plásticas** - R\$ 150,000 (Cento e cinquenta mil reais);

D) **Kanal Vídeo** – R\$ 1.000,000,00 (Um milhão de reais);

Por sua vez, o documento de f. 6408 (Volume 26) refere-se à declaração do Delegado Estadual do Partido da República, **Mário Nonô Amaral**, cujo teor transcrevo a seguir:

Pelo presente, estamos encaminhando a Vossa Excelência, cópia dos recibos que conforme a legislação eleitoral, o Partido da República – GO depois de aprovado pelo diretório estadual do PR, realizada na sede do partido assumiu os débitos da campanha majoritária do candidato a governador Vanderlan Vieira Cardoso Nº 22, contas estas já quitadas pelo Partido da República – GO e pelo candidato Vanderlan Vieira Cardoso, que vai estar na prestação de contas do Partido da República (...).

Segue lista de pagamento:

**Kanal Vídeo** – R\$ 1.000,000,00 (Hum milhão de reais) Em 10 de maio de 2011.

**Kraô Produtora e Eventos** – Recibo de Quitação, Nota Fiscal Nº 246.

**Gráfica Moura e Editora LTDA** - R\$ 38.691,00 (Trinta e oito mil, seiscentos e noventa e um reais) referente à as Notas Fiscais Nº 1231, 1230, 1229,

1221, 1211, 1206, 1124, 1118, 1075, 1031, 1023, 1004).

**Gráfica Piloto, Rótulos e Embalagens Plásticas** - R\$ 98.884,10 (Noventa e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e dez centavos) Em 09 de junho de 2011.

**Prado e França Advogados Associados S/S** – Em anexo termo aditivo ao contrato de prestação de serviços e declaração assinada por Aline do Espírito Santo Ribeiro. Em 30 de maio de 2011.

Já às f. 6409-6451 (Volume 26), foram colacionadas declarações de descontos e um Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços da empresa **Prado e França Advogados Associados**.

Atente-se que nessas declarações foram concedidos os seguintes descontos:

A) 100% (cem por cento) do valor da dívida, ou R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), pela Empresa **Kraô Produtora e Eventos**;

B) 90% (noventa por cento) do valor da dívida, ou R\$ 348.219,00 (trezentos e quarenta e oito mil, duzentos e dezenove reais), pela gráfica **Moura e Editora LTDA**;

C) 90% (noventa por cento) do valor da dívida, ou R\$ 889.956,90 (oitocentos e oitenta e nove mil, novecentos e cinquenta e seis reais e noventa centavos), pela gráfica **Piloto, Rótulos e Embalagens Plásticas**;

Os aludidos descontos totalizam um abatimento de R\$ 1.388.175,90 (um milhão, trezentos e oitenta e oito mil, cento e setenta e cinco reais e noventa centavos).

Pois bem. Desses fatos decorrem duas situações que merecem destaque: uma refere-se à legalidade ou não dos descontos concedidos e a outra à regularidade da documentação apresentada para a assunção da dívida pelo partido.

Quanto à primeira hipótese (legalidade ou não dos descontos concedidos), é cediço que a nota fiscal deve espelhar a operação realizada pela empresa no momento de sua emissão. Assim,

deverá conter, além da ordem, série, número da via, dados do emissor e do destinatário, data de emissão, natureza da operação, qualquer outro dado que corresponda à realidade da transação comercial, tais como **descontos**.

Verifica-se que nenhuma das notas fiscais emitidas (f. 4518-4578 – Volume 19) e constantes do cronograma de pagamento de f. 6454 (Volume 26) registra o desconto concedido pela respectiva empresa.

Isso implicaria dizer que, por via transversa, houve doação do montante abatido da dívida, já que esses valores ultrapassam, sobremaneira, aqueles descontos praticados pelo mercado.

Exemplificativamente, cito a Nota Fiscal nº 6380, carreada à f. 4521 (Volume 19), no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e referente à compra de 20.000,00 (vinte mil adesivos).

De acordo com a declaração de f. 6427 (Volume 26), a empresa concedeu um desconto de 90% (noventa por cento) do valor da dívida, a reduzindo para R\$ 800,00 (oitocentos reais). Isso significa dizer que, nesse caso, a empresa doou R\$ 7.200,00 (sete mil e duzentos reais) ou 18.000 (dezoito mil adesivos).

É inevitável concluir que as deduções concedidas pelas empresas envolvidas não passam de subterfúgio para tornar formalmente regular a imensa dívida de campanha não sanada pelo requerente.

Se fosse, desde o início, intenção das mencionadas empresas colaborar com a campanha do requerente teriam realizado a doação nos moldes indicados pela lei, ou seja, descreveriam a natureza da operação como doação na nota fiscal e teriam emitido a referida nota no valor efetivamente cobrado na data da realização do negócio.

Aliás, oportuno frisar que essa data revela-se fundamental para a fiscalização e controle da legalidade da doação, haja vista que o TSE

estabeleceu que as ações contra aqueles que doaram acima do limite legal poderiam ser propostas em até 180 (cento e oitenta) dias a contar da diplomação.

Registre-se que a empresa **Kraô Produtora de Eventos** admitiu a isenção do pagamento de 100% (cem por cento) do valor da nota fiscal nº246 (R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)), conferindo, ainda mais, à hipótese todas as características de uma doação.

Destarte, mera declaração concessiva de descontos - recorde-se, irreais – não pode corrigir e alterar o consignado em nota fiscal regularmente emitida, sobretudo porque é imprescindível que esse documento retrate fielmente a operação, já que o valor constante da nota fiscal emitida a título de doação deve ser submetido ao limite legal dos rendimentos brutos auferidos pela empresa no ano anterior ao da eleição.

Além do mais, consoante assinalado no Parecer Técnico de f. 8363-8385, *“quanto à alteração fiscal relatada na declaração juntada à fl. 6452, bem como nos recibos que informam a concessão de desconto ao partido/candidato (fls. 6410/6412), constatou-se que não foram juntados quaisquer documentos comprobatórios da ciência de tais alterações aos respectivos fiscos municipais e, eventualmente, inclusive, ao fisco estadual. (...) Assim, quaisquer alterações posteriores em tais operações deveriam igualmente ser comprovadas por documentos fiscais, que não foram juntados.”*

Não bastassem tais anotações, acura-se que os recibos de quitação colacionados às f. 6409-6412 (Volume 26) são fotocópias sem autenticação e sem firma reconhecida, desacompanhados de documentos que provem a legitimidade para dar quitação das pessoas que os firmaram, como, por exemplo, cópia do contrato social da empresa.

No que toca ao termo aditivo de contrato juntado às f. 6450-6452 (Volume 26), percebe-se que também não há reconhecimento de firma, tendo sido aposta a assinatura de apenas uma testemunha. Essa inconsistência compromete a validade desse documento para afastar as operações

fiscais já consolidadas mediante a emissão de notas fiscais e recolhimento dos respectivos tributos.

Acresça-se a isso, que todos os recibos foram firmados em datas diversas das constantes no cronograma de pagamento de f. 6454-6456 (Volume 26).

Afigura-se, portanto, inaceitável que o montante da dívida seja reduzido por descontos irregularmente formalizados que impedem a averiguação da legalidade da doação feita pelas empresas apontadas na época oportuna.

Atente-se, por fim, que a genuína doação realizada deveria ter sido descrita e devidamente contabilizada no Demonstrativo de Recursos Arrecadados através de Prestação de Contas Retificadora.

No que concerne à regularidade da documentação apresentada para a assunção da dívida pelo partido, vislumbra-se outra eiva insuperável.

Os parágrafos do artigo 20 da Resolução TSE n° 23.217/2010, estabelecem, *litteris*:

Art. 20. Os candidatos e comitês financeiros poderão arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.

§ 1º Excepcionalmente, será permitida a arrecadação de recursos após o prazo fixado no *caput*, exclusivamente para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data, as quais deverão estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral, sob pena de desaprovação das contas (Lei n. 9.504/97, art. 29, § 3º).

§ 2º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data de apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária com cronograma de pagamento e quitação (Lei n. 9.504/97, art. 29, § 3º).

§ 3º No caso do disposto no parágrafo anterior, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passará a responder por todas as dívidas solidariamente com o candidato, hipótese em que a existência do débito não poderá ser considerada como causa para a rejeição das contas (Lei n.

9.504/97, art. 29, § 4º).

Conclui-se que a decisão/autorização do órgão **nacional** de direção partidária constitui requisito indispensável para a regularidade da assunção da dívida do candidato pela instância partidária **regional**.

Contudo, nenhum documento do Diretório Nacional do Partido da República foi apresentado pelo requerente.

Este trouxe apenas uma autorização do órgão regional da agremiação, sob a forma de cópia não autenticada de Ata de Reunião da Executiva Regional do Partido, f. 6453 (Volume 26), sem qualquer reconhecimento de firma.

Saliente, ainda, que esse expediente se encontra quase ilegível e o trecho que, de fato, menciona a autorização do partido, foi seccionado do documento. Some-se a isso, que a assinatura do presidente do partido nessa ata de reunião não teve sua autenticidade conferida.

Vale acrescentar, ainda, que a informação de pagamento de f. 6408 (Volume 26) está assinada, tão somente, por **Mario Nonô Amaral**, membro do partido que não integra a comissão executiva, de acordo com a certidão de f. 6522 (Volume 26), não reunindo, portanto, poderes para firmar compromissos em nome do partido.

Perseveram, como visto, as irregularidades em relação à assunção das dívidas do candidato, em razão do não cumprimento das exigências especificadas no art. 20, §§ 2º e 3º, da Resolução do TSE n° 23.217/2010.

Inferre-se, deste modo, que o candidato não logrou êxito em demonstrar a regularidade da quitação do débito de campanha remanescente, no valor de **R\$ 2.675.751,00 (dois milhões seiscentos e setenta e cinco mil e setecentos e cinquenta e um reais)**, acarretando mais uma causa de rejeição de suas contas.

O parecer técnico, no seu **item 21**, torna evidente que existem 6 registros de despesas com locação de imóveis, cujos respectivos gastos com água e energia elétrica não foram explicitados na prestação de contas.

O requerente assevera que as despesas foram estimadas e já estavam inclusas no valor do aluguel, no entanto nenhum documento foi apresentado para comprovar suas alegações.

Essa falha compromete a regularidade formal e substancial das contas haja vista que não foram contabilizados gastos cuja presença se faria necessária em face da natureza das despesas realizadas, dando mais um motivo para a rejeição das contas.

O **item 24** do parecer técnico remete-se às despesas que não foram quitadas por cheque, transferência eletrônica ou débito em conta, contrariando o disposto no §1º do artigo 21 da Resolução TSE nº23.217/2010, que estabelece:

Art. 21. São gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados (Lei n. 9.504/97, art. 26):

.....  
§ 1º Os gastos eleitorais de natureza financeira só poderão ser efetuados por meio de cheque nominal ou transferência bancária.

No que concerne à realização de gastos por meio de transação não prevista na legislação, torna-se imperioso recordar que as despesas efetuadas pelos candidatos no desenvolver de suas campanhas devem, em regra, ser pagas por cheque nominal ou transferência bancária, configurando-se o saque ou desconto de cheque “na boca do caixa” para pagamento em dinheiro vivo, uma exceção.

A referida situação exceptiva se faz necessária em virtude de que o pagamento de algumas despesas, tais como serviços prestados por cabos eleitorais, se tornam inviáveis mediante expediente bancário.

Mas não é o caso. O candidato explana, às f. 3821 (Volume 16), que o saque ocorrido em sua

conta no valor de R\$15.000,00 (quinze mil reais) é relativo a uma doação realizada ao candidato Raniery Nunes da Silva, consoante demonstram o recibo eleitoral nº 20.000.241750 e o recibo de depósito juntados às f. 4429-4430 (Volume 18).

Ele utilizou-se do procedimento denominado “recibo retirada” para quitar dívidas contraídas em sua campanha, conforme se vê do extrato coligido à f. 101 (Volume 1). Entretanto, este tipo de pagamento não foi contemplado na Resolução TSE n.º 23.217/2010, visto que impossibilita a aferição da veracidade das informações bancárias e contábeis.

Por isso, considerando-se que a presente situação não se enquadra na hipótese excepcional acima aduzida, uma vez que era perfeitamente possível a transferência eletrônica do valor ao donatário, vejo aqui mais um motivo para a rejeição das contas do requerente.

E a falha é grave, valendo destacar que o entendimento jurisprudencial a considera causa que, per si, enseja a rejeição das contas, como se verifica dos seguintes arestos:

Reveste-se de medida de caráter obrigatório, o registro de todo o movimento financeiro da campanha através de conta bancária específica, como forma de possibilitar o efetivo controle das contas por parte da Justiça Eleitoral, a inobservância deste requisito enseja a rejeição das contas, nos termos da Lei nº 9.504, Lei nº 11.300/06 e Resolução TSE nº22.250/06.  
(TRE/TO - Acórdão nº 6.133/07, reI. Juiz GIL DE ARAÚJO CORREA)

Constatada a existência de falhas, como a não especificação de despesas eleitorais, bem como a total ausência de comprovação de gastos efetuados com saques promovidos na conta bancária, impedindo o controle da regularidade pela Justiça Eleitoral, não há que se falar em aprovação das contas apresentadas.  
(TRE/MT - Acórdão n.º 14.406103, reI. Juiz JOÃO CELESTINO CORRÊA DA COSTA NETO)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE TRÂNSITO DE TODOS OS

RECURSOS PELA CONTA CORRENTE ESPECÍFICA. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO LEGAL. NÃO-OCORRÊNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. SEGUIMENTO NEGADO. AGRAVO REGIMENTAL. FUNDAMENTOS DA DECISÃO NÃO INFIRMADOS. DECISÃO ADMINISTRATIVA. DESPROVIDO.

A ausência de trânsito de toda movimentação financeira da campanha pela conta corrente específica é transgressão que leva à rejeição das contas.

A teor da recente jurisprudência do TSE, não cabe recurso especial contra acórdão de tribunal regional eleitoral que examina prestação de contas de candidato, por se tratar de decisão eminentemente administrativa.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(TSE, AAG nº 7295, Rel. Min. José Gerardo Grossi, in DJ de 17.9.2007, p. 132)

Não se olvide que o procedimento encetado pelo requerente pode dar margem à execução de atos não tolerados pela legislação eleitoral, pois não houve a comprovação da origem da verba doada para o candidato Raniery Nunes da Silva.

Existiria, então, única e exclusivamente a saída da pecúnia devidamente registrada. Insta observar que, se existe apenas o detalhamento da saída do quantum não se sabe se este foi devidamente empregado apenas em atos aceitos pela legislação, de sorte que poderá ocorrer a realização de gastos com bens vedados, a exemplo de brindes.

Outrossim, o donatário também poderia ter recebido esse valor de fonte vedada pela lei, com a intenção de “dar lastro” a essa importância.

Ora, “presentes irregularidades que impossibilitam o controle efetivo das fontes de financiamento e da aplicação dos recursos de campanha do candidato, inviabilizando o exame da legalidade das contas por este Tribunal, devem ser elas rejeitadas” (TRE/MS, Acórdão nº 6.157, DJ de 30.06.2009).

No que concerne ao débito questionado no valor de R\$120,00 (cento e vinte reais), também

citado no **item 24** do Parecer técnico, o candidato afirma que o gasto se refere a despesas com taxas bancárias e colige ao feito um extrato parcial com a data de 27.12.2010 (f. 4438 – Volume 18).

No entanto, do exame do extrato completo, fornecido pelo Órgão Técnico às f. 8387 (Volume 34), percebe-se que existe outra despesa intitulada “PAGTO AUTORIZADO CONTAS”, no valor de R\$120,00 (cento e vinte reais) que não foi contabilizada na prestação de contas, impedindo a efetiva análise da movimentação financeira.

Aliás, o **item 26** reporta-se a outra ocorrência desta natureza ao informar que há divergência entre os valores do saldo final da conta bancária e o saldo relativo ao Relatório de Despesas Efetuadas e Não Pagas.

O saldo final da conta bancária perfaz o valor de R\$ 2.687.637,51 (dois milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, seiscentos e trinta e sete reais e cinquenta e um centavos) e o Relatório de Despesas Efetuadas e Não Pagas totaliza a importância de R\$ 2.675.751,00 (dois milhões, seiscentos e setenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e um reais), acusando a diferença de R\$ 11.886,51 (onze mil, oitocentos e oitenta e seis reais e cinquenta e um centavos) entre um e outro.

O requerente, na explanação de f. 3822 (Volume 16), explica que essa diferença “é referente a cheques e despesas que não foram debitadas em conta corrente com o encerramento desta”.

Isso significa dizer que existem despesas no valor de R\$ 11.886,51 (onze mil, oitocentos e oitenta e seis reais e cinquenta e um centavos) que não transitaram pela conta bancária e nem foram devidamente registradas na prestação de contas, ou seja, não se demonstrou a destinação do referido gasto, maculando, mais uma vez, a presente prestação de contas. Nesse sentido, colaciono o seguinte julgado:

Presentes irregularidades que impossibilitam o controle efetivo das fontes de financiamento e a aplicação dos recursos de campanha do candidato,

inviabilizando o exame da legalidade das contas por este Tribunal, devem ser elas rejeitadas.

(TRE/MS, Acórdão nº 6.157, DJ de 30.06.2009)

Na hipótese em exame, as incorreções encontradas na prestação de contas do requerente comprometem sobremaneira a sua regularidade, porquanto inviabilizam o efetivo controle das contas por parte da Justiça Eleitoral.

O art. 39 da Resolução TSE nº 23.217, de 02 de março de 2010, estabelece, **verbis**:

**Art. 39.** O Tribunal Eleitoral verificará a regularidade das contas, decidindo (Lei n. 9.504/97, art. 30, caput):

.....

III – pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade;

Pelo o exposto, acolho o parecer ministerial, para, com fundamento no art. 39, III, da Resolução TSE n.º 23.217/2010, julgar desaprovadas as contas prestadas por Vanderlan Vieira Cardoso.

A presente decisão deverá ser lida em sessão plenária, conforme decidido pelo Pleno desta Corte na 42ª sessão ordinária, ocorrida em 10 de junho de 2011.

Goiânia, 15 de agosto de 2011.

JUIZ ADEGMAR JOSÉ FERREIRA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 011680

**PETIÇÃO 1131-69.2011.6.09.0000 – CLASSE 24  
– PROTOCOLO N. 42.182/2011 – GOIÂNIA -  
GO**

**RELATOR: JUIZ FEDERAL LEONARDO  
BUÍSSA FREITAS**

REQUERENTE: VALMIR JACINTO DA SILVA

ADVOGADO: NIVALDO CAMILO FILHO

REQUERIDO: DIRETÓRIO REGIONAL DO  
PARTIDO DA REPÚBLICA – PR DO ESTADO  
DE GOIÁS

### EMENTA

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA  
PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA.  
MANDATÁRIO QUE PRETENDE SE  
DESFILAR. ALEGAÇÃO DE MUDANÇA  
SUBSTANCIAL OU DESVIO REITERADO  
DO PROGRAMA PARTIDÁRIO. ANUÊNCIA  
DO PARTIDO REQUERIDO. JUSTA CAUSA  
CONFIGURADA. PROCEDÊNCIA DO  
PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE JUSTA  
CAUSA.**

1. Havendo anuência do partido quanto à desfiliação partidária do requerente é imperiosa a declaração de existência de justa causa pela Justiça Eleitoral.

2. Pedido julgado procedente para declarar a existência de justa causa para a desfiliação do partido.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, ACORDAM os Juízes integrantes do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, à unanimidade, em julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Relator.

Goiânia, 7 de dezembro de 2011.

Des. GILBERTO MARQUES FILHO  
Presidente em Exercício

Juiz Federal LEONARDO BUISSA FREITAS  
Relator

RAPHAEL PERISSÉ RODRIGUES  
BARBOSA

Procurador Regional Eleitoral Substituto

### RELATÓRIO

Trata-se de Ação Declaratória de Existência de Justa Causa para Desfiliação Partidária impetrada por VALMIR JACINTO DA SILVA (Requerente), vereador no município de Anápolis/GO, a fim de obter ordem liminar para se desfiliar do Partido da República – PR (Requerido), sob a alegação de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário (inc. III do art. 1º da Resolução TSE n. 22.610/2007).

Na petição inicial alegou-se que (fls. 2-8):

1) "sempre pautou pela honestidade e pela ética";

2) "recentemente a cúpula nacional e estadual do Partido da República, estão envolvidos em escândalos de corrupção no Ministério dos Transportes, especialmente em relação a empresa VALEC, que construiu a ferrovia Norte e Sul, e teve passagem pelo Município de Anápolis, Goiás, e com forte repercussão junto a população";

3) "a mudança de comportamento verificada na direção [do] Partido e o conseqüente desvio de conduta por ela adotado configura-se claramente numa mudança partidária substancial, levando ao total descrédito o projeto político-partidário constante do Programa, (...) comprometendo o futuro dos políticos sérios que ainda pertencem à sigla dentre os quais, o requerente";

4) "repudia, abomina e reprova toda essa politicalha instalada nas fileiras do Partido da República tão nociva aos interesses do povo brasileiro, pois choca frontalmente com os princípios elementares da moralidade e da honestidade os quais defende de forma intransigente";

5) "diante do caos instalado dentro do partido da república através das fortes evidências de prática de corrupção, superfaturamentos, desvio de verbas públicas, favorecimentos, práticas de ilícitos de toda ordem comprovados através de farta documentação amplamente divulgada pela mídia, não lhe há espaço e sua permanência neste partido político tornou-se insustentável sob pena de incorrer em conivência".

Ao final, requereu a concessão de medida liminar por entender presente o "fumus boni juris", bem como o "periculum in mora", definido no prazo final para filiação partidária àqueles que pretendem se candidatar a cargos políticos nas Eleições 2012 e no mérito, a declaração de existência de justa causa para desfiliação partidária.

Com a petição inicial foram juntados documentos às fls. 9-39.

Às fls. 47-48 indeferi a pretendida liminar por entender que "não é possível o julgamento antecipado da lide, nos termos do inc. I do art. 330 do CPC, ante a necessidade de se demonstrar, com ampla dilação probatória e com pleno respeito ao direito de defesa, a ocorrência, ou não, de situação legitimadora do desligamento partidário do parlamentar eleito, conforme entendimento jurisprudencial dominante (STF, MS 26.602, rel. Eros Grau, Plenário em 4.10.2007; MS 26.603, rel. Celso de Mello, Plenário em 4.10.2007; e MS 26.604, rel. Carmem Lúcia, Plenário em 4.10.2007)."

Após duplamente notificado, conforme certidão à fl. 43 e termo de recebimento à fl. 51, verso, o Partido da República – PR (Requerido) manifestou-se com "total consonância (...) no que concerne à desfiliação partidária do [Requerente], caracterizando assim, a justa causa pretendida".

Com vista dos autos, o douto Procurador Regional Eleitoral pugnou pela regularização de vício processual e no mérito, pela procedência do pedido.

Em atenção ao despacho de fl. 54 o Requerente regularizou sua capacidade postulatória, apresentando à fl. 66 procuração constituindo advogado que o representasse.

Tendo em vista que o Requerente apenas apresentou provas documentais, sem requerer a oitiva de testemunhas, assim como o Requerido já havia reconhecido a justa causa para a pretendida desfiliação partidária, declarei a desnecessidade de apresentação de alegações finais e em 14.10.2011 determinei a inclusão do presente feito em pauta para julgamento.

Em 17.10.2011 o Diretório Municipal de Anápolis do Partido da República protocolou por via da Pet 1223-47.2011.6.09.000, sob o protocolo n. 79.090/2011, Ação de Perda de Cargo Eletivo por Desfiliação Partidária em face do Requerente.

Em 19.10.2011, reconhecendo a existência de conexão entre as duas ações e em atenção ao disposto no art. 105 do Código de Processo Civil, determinei o apensamento da Pet 1223-47 à Pet 1131-69, de modo que fossem julgadas simultaneamente.

É o relatório.

## VOTO

Estão presentes nos autos todos os pressupostos processuais e as condições da ação.

Foi observado o devido processo legal, assim como oportunizado ao Requerido o exercício do contraditório e da ampla defesa, nos termos da Resolução TSE n. 22.610/2007.

Não havendo questões preliminares pendentes de apreciação, passo à análise do mérito.

### I – Mérito.

Trata-se de Ação Declaratória de Existência de Justa Causa para Desfiliação Partidária em que o Requerente fundamenta seu pedido na alegada

mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário conforme estatuído no inc. III do art. 1º da Resolução TSE n. 22.610/2007 que assim dispõe, *verbis*:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

- I) incorporação ou fusão do partido;
- II) criação de novo partido;
- III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- IV) grave discriminação pessoal.

Conforme se depreende da manifestação do Partido Requerido à fl. 52, em 28.9.2011 este anuiu com a desfiliação do Requerente e considerou configurada a justa causa almejada.

A jurisprudência eleitoral é no sentido de se reconhecer a existência de justa causa quando a desfiliação é autorizada pela própria agremiação partidária:

PETIÇÃO. JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. RESOLUÇÃO-TSE Nº 22.610. DECLARAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE JUSTA CAUSA. CONCORDÂNCIA DA AGREMIÇÃO. PROVIMENTO DO PEDIDO. **Havendo consonância do Partido quanto à existência de fatos que justifiquem a desfiliação partidária, não há razão para não declarar a existência de justa causa.**

Pedido julgado procedente, para declarar a existência de justa causa para a desfiliação do Partido. (TSE, Pet 2.797/Brasília, rel. Min. José Gerardo Grossi, publicado no DJ em 18.3.2008, *negritei*).

DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. JUSTA CAUSA. DESVIO REITERADO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO. ANUÊNCIA. CRIAÇÃO DE PARTIDO NOVO. IMPROCEDÊNCIA.

(...)

**2. Anuindo a Agremiação Partidária com a desfiliação, frente a fatos noticiados pela imprensa, resta clara a presença de justa causa para o detentor de mandato eletivo requerer a desfiliação partidária.**

(...)

(TRE-CE, RP 11.836/Fortaleza, rel. Tarcísio Brilhante de Holanda, publicado no DJE em

14.5.2010, *negritei*).

Entretanto, em 17.10.2011 o Diretório Municipal de Anápolis do Partido da República requereu a perda do cargo eletivo do Requerente em face de sua desfiliação eleitoral que teria ocorrido em 19.9.2011.

Contudo, o Diretório Municipal de Anápolis do Partido da República não incluiu no pólo passivo da relação processual o partido político ao qual o Requerente está atualmente filiado, assim, uma vez que este é litisconsorte necessário em decorrência do disposto no art. 4º da Resolução TSE n. 22.610/2007, operou-se a decadência e a conseqüente extinção do processo na forma do inc. IV do art. 269 do Código de Processo Civil.

Ademais, verifica-se divergência interna entre o Diretório Regional e o Municipal de Anápolis do Partido da República – PR, questão que extrapola a competência da Justiça Eleitoral, ante a autonomia administrativa conferida aos Partidos Políticos pelo §1º do art. 17 da CF/88.

Assim, tem-se que "[o] Partido renunciado concordou com a desfiliação do Vereador requerido. Quando agremiação consente com a ruptura do vínculo partidário de um filiado, não pode, posteriormente, reivindicar seu cargo eletivo com base em infidelidade partidária. Improcedência do pedido." (TRE-MG, FD 10972007/Itapeverica, rel. Sívio de Andrade Abreu Júnior, publicado no DJEMG em 24.11.2008).

Deste modo, tendo em vista a concordância do partido e observando-se os precedentes apresentados, deve-se declarar a existência de justa causa para desfiliação do Requerente.

## II – Dispositivo.

Pelo exposto, julgo procedente o pedido formulado para declarar a existência de justa causa para Valmir Jacinto da Silva se desfiliar do Partido da República – PR.

É como voto.

Goiânia, 7 de dezembro de 2011.

LEONARDO BUÍSSA FREITAS  
Juiz Federal no TRE-GO - Relator

## ACÓRDÃO Nº 011687

**RECURSO CRIMINAL Nº 7736442-27.2009.6.09.0130 - CLASSE 31- PROTOCOLO Nº 22.347/2009 – MINAÇU.**

**RELATOR: JUIZ AIRTON FERNANDES DE CAMPOS**

**REVISOR: DES. GILBERTO MARQUES FILHO**

**RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**RECORRIDO: JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA**

**ADVOGADO: PAULO ROCHA JÚNIOR – OAB/GO Nº 8248**

**RECORRIDO: JOSÉ ANTÔNIO FILHO**

**ADVOGADO: PAULO ROCHA JÚNIOR – OAB/GO Nº 8248**

civil, como aduz o art. 70 do Código Civil, são necessárias provas inequívocas, produzidas em juízo e mediante o crivo do contraditório e da ampla defesa, quanto a existência de vínculo laboral ou de união estável, como causas que demonstrem o vínculo com a cidade para a qual foi solicitada a transferência eleitoral, para que haja elisão da figura delitiva.

5. Havendo fundada dúvida quanto ao real domicílio eleitoral de um denunciado, que teria se valido de declaração, cuja veracidade não foi comprovada efetivamente nos autos, emanada do outro denunciado que atestou terem ambos o mesmo domicílio, e medida de mister o recebimento da denúncia, para apuração dos fatos, que podem consubstanciar delito previsto no Código Eleitoral, seja no art. 289, seja nos arts. 350 e art. 353, a depender do que se mostrar provado em futura instrução. **Recurso que se conhece e ao qual se dá provimento, para cassar sentença a quo que não recebeu a denúncia.**

## EMENTA

**RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. JUSTA CAUSA. EXISTÊNCIA. CONJUNTO PROBATÓRIO MÍNIMO. INDÍCIOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE DELITIVA. JUSTIFICATIVA PARA O INÍCIO DA AÇÃO PENAL. CRIMES DO ART. 350 E ART. 353 DO CÓDIGO ELEITORAL.**

1. Não é cabível falar em ausência de justa causa para o início da ação penal quando há demonstração da existência de indícios de autoria, da materialidade delitiva e da constatação da ocorrência de infração penal em tese, como sustentado na peça inicial, acompanhada de vários documentos que corroboram as imputações.

2. Certidão de lavra de Oficial de Promotoria é ato administrativo, portanto, possui fé pública, o que lhe garante presunção, ainda que relativa, de veracidade e autenticidade quanto ao fato nela certificado, ou seja, a constatação de um dos denunciados não residir no local por ele informado à Justiça Eleitoral.

3. Escritura Pública Declaratória firmada por particulares em cartório de forma unilateral não faz prova do fato nela contido, mas apenas da declaração levada a efeito por quem a assinou, nos termos do art. 368, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

4. Ainda que seja amplo o conceito de domicílio eleitoral por não estar adstrito a noção de domicílio

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, ACORDAM os Juízes integrantes do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, à unanimidade de votos, em conhecer e dar provimento ao Recurso em sentido estrito, nos termos do voto do Relator.

Goiânia, 13 de dezembro de 2011.

**Des. GILBERTO MARQUES FILHO**  
Presidente

**Juiz AIRTON FERNANDES DE CAMPOS**  
Relator

**MARCELO RIBEIRO DE OLIVEIRA**  
Procurador Regional Eleitoral

## RELATÓRIO

Tratam os autos de **RECURSO CRIMINAL** interposto como **RECURSO EM SENTIDO ESTRITO** pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** para desafiar a sentença (fls. 39/41) exarada pelo juízo da 130ª

Zona Eleitoral – Minaçu, que rejeitou, por falta de justa causa e com fundamento no art. 358, I<sup>1</sup> do Código Eleitoral, o recebimento da denúncia oferecida em face de **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** e de **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** pela prática, respectivamente, dos crimes de falsidade ideológica eleitoral, tipificado no art. 350 do Código Eleitoral, e de uso de documento falso para fins eleitorais, previsto no art. 353 do Código Eleitoral.

Segundo alegou o *Parquet* Eleitoral, **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** inseriu declaração falsa de endereço em documento particular, acostada à fl. 10, atestando que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** residia no mesmo endereço que ele, ou seja, na Avenida Ceará, n.º 585, esquina com a Rua 7, Centro, em Minaçu, a fim de que este pudesse realizar sua transferência eleitoral de Campinaçu para Minaçu. Teria praticado, assim, crime de falsidade ideológica eleitoral.

Aduz que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA**, logo após obter a declaração com dados falsos quanto ao endereço, vez que não residia no local em questão, dirigiu-se ao cartório eleitoral e requereu, nos termos do art. 42 do Código Eleitoral, a transferência de domicílio eleitoral, obtendo-a, conforme faz prova cópia de Requerimento de Alistamento Eleitoral – RAE à fl. 7, praticando, com isso, o crime previsto no art. 353 do Código Eleitoral.

Instruiu a peça acusatória com certidão lavrada por Oficial de Promotoria após diligência, que atestou que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** não residia no endereço declarado por **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** (Avenida Ceará, n.º 585, esquina com a Rua 7, Centro em Minaçu), segundo informação dada por **FERNANDO ANTÔNIO SOUZA**, filho deste.

Citados, nos termos do art. 396 do Código de Processo Penal, os investigados apresentaram defesa preliminar em fls. 22/37, alegando que **ELZA GONZAGA DE SÁ**, companheira de **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA**, adquiriu uma casa em Minaçu em 2007, como

mostra Escritura Pública às fls. 34/35, passando ambos a residirem na referida cidade. Narraram que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** laborou na fazenda de **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** no período de março a setembro de 2008, quando então requereu a transferência de Campinaçu para Minaçu, usando, para tanto, a referida declaração de endereço, acostada à fl. 10.

Isso porque, **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA**, embora convivesse maritalmente com **ELZA GONZAGA DE SÁ** desde 2006, não possuía nenhum comprovante de endereço da cidade de Minaçu em seu nome, pois todos estavam no nome da companheira, para requerer a aludida transferência.

Deste modo, como um favor e porque **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** teria sido seu empregado temporário, **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** cedeu comprovante de endereço de sua própria residência (fl. 9) e declaração com firma reconhecida de que aquele, de fato, lá residiria (f. 10) ao outro denunciado, sem saber que tal prática consistia em crime.

A fim de provar a verdade das alegações que fizeram, os denunciados juntaram aos autos, às fls. 36/37, Escritura Pública Declaratória, lavrada pelo 2º Tabelionato de Notas de Minaçu, quanto ao que afirmaram Waldir Rodrigues Pinto e Valdete Ferreira de Souza, vizinhos do primeiro denunciado.

Inconformado com a sentença, o **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** interpôs o presente Recurso em Sentido Estrito (fls. 43/49) alegando que a decisão pautou-se nas declarações unilaterais dos denunciados, mediante Escritura Pública Declaratória (fl. 36) firmada pelos vizinhos de **JOSÉ ANTÔNIO FILHO**, bem como que não houve apresentação de prova concreta quanto: a) a **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** ser proprietário de fazenda no município, b) ao vínculo empregatício entre os denunciados e c) à união estável alegada.

<sup>1</sup> Art. 358. A denúncia, será rejeitada quando:  
I - o fato narrado evidentemente não constitui crime;

Aduz, em sequência, que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** fez constar em seu requerimento de transferência, datado de 28 de abril de 2008, que estava morando há seis meses em Minaçu na Avenida Ceará, n.º 585, Centro, Minaçu, conforme ele próprio declarou à Justiça Eleitoral. Em diligência feita por Oficial de Promotoria, agente dotado de fé pública, constatou-se que o denunciado em tela não residia no endereço por ele informado, conforme declaração do filho de **JOSÉ ANTÔNIO FILHO, FERNANDO ANTÔNIO SOUZA**, que disse que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** não residia naquele local.

Afirma que há nos autos fortes indícios de que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** usou documento que continha informação ideologicamente falsa (fl. 10) para se transferir ao eleitorado de Minaçu e de que **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** inseriu em documento particular (fl. 10) declaração falsa para ajudar o outro denunciado a obter a pretendida transferência.

Assim, conclui que, havendo indícios da violação às normas penais, ou seja, materialidade delitiva, sendo também sabida a provável autoria, deve o magistrado receber a denúncia e proceder apuração dos fatos, estando presente a justa causa para o início da ação penal.

Em contrarrazões acostadas às fls. 51/63, os denunciados reiteram as alegações da defesa preliminar. Alegam que a Escritura Pública Declaratória firmada por duas pessoas idôneas de Minaçu não deixa dúvidas quanto à relação de emprego entre os denunciados, no período de março a setembro de 2008, nem quanto à união estável alegada, sendo desnecessário exigir outras provas, pois se trata de documento também dotado de fé pública.

Afirmam que o primeiro denunciado, devido ao fato de não ter conhecimento da lei, ser pessoa de pouca instrução e não saber que a própria pessoa interessada poderia declarar sua residência ao cartório, somado ao fato de que o outro

denunciado para ele trabalhava à época, forneceu a declaração por ele solicitada, a fim de que ele pudesse transferir sua inscrição eleitoral de Campinaçu para Minaçu.

Atacam a validade da certidão firmada pelo Oficial de Promotoria, dizendo ser temerário o processo baseado em tal documento. Em outra linha, negam que haveria na conduta dos denunciados dolo específico dos tipos previstos no art. 350 e art. 353 do Código Eleitoral, consistente na intenção de tumultuar o processo eleitoral. Finalizam dizendo que o juízo *a quo* não errou ao extinguir o feito por ausência de justa causa, pois o conceito de domicílio eleitoral é amplo, incluindo o domicílio profissional, bem como o civil, posto que a companheira de **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** é proprietária de imóvel residencial na cidade. Assim, postulam pela manutenção da decisão recorrida.

Instada a falar, a **PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS** (fls. 68/73) considerou existente a justa causa, definida pela presença de indícios de materialidade e autoria delitivas, para início da ação penal na qual apurar-se-á a transferência fraudulenta de eleitor e uso de documento falso.

Aduz que o delito praticado pelos denunciados subsume-se, na verdade, ao tipo previsto no art. 289<sup>2</sup> do Código Eleitoral, tendo em vista o princípio da consunção, mas que tal circunstância não macula a denúncia, pois o juízo poderá, na ocasião da sentença, proceder à *emendatio libelli*.

Aponta que a defesa não juntou aos autos nenhum documento que comprovasse o vínculo laboral entre os denunciados no período por eles mencionado, nem que **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** seria proprietário de fazenda, conforme fora alegado nos autos.

Outrossim, observa que a prova juntada pela defesa consiste em declaração unilateral de duas pessoas quanto ao vínculo laboral alegado,

<sup>2</sup> CÓDIGO ELEITORAL - Art. 289. Inscrever-se fraudulentamente eleitor: Pena - Reclusão até cinco anos e pagamento de cinco a 15 dias-multa.

bem como da suposta união estável entre Joaquim e Elza. Tais afirmações, deveriam, portanto, serem confirmadas em juízo, por não serem corroboradas por nenhuma outra prova documental, em atenção ao art. 368<sup>3</sup> do Código de Processo Civil.

Dessa forma, a **PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL** manifestou-se pelo conhecimento e provimento do recurso, para que haja o recebimento da denúncia, justificado pela existência de indícios concretos de materialidade e autoria quanto aos delitos imputados.

É este o relatório, que submeto à análise do insigne revisor, nos termos do art. 57 do Regimento Interno do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (Resolução TRE/GO n.º 173/2011).

## VOTO

O recurso em sentido estrito em tela é próprio, tempestivo e apresenta regularidade formal, à luz do art. 581, I do Código de Processo Penal, aplicado ao caso de forma subsidiária, conforme permissão do art. 364<sup>4</sup> do Código Eleitoral.

Outrossim, encontram-se preenchidos os requisitos extrínsecos, devido à inexistência de fatos impeditivos ou extintivos da demanda recursal, bem como os intrínsecos, devido à verificação do cabimento, da legitimidade e do interesse recursal, de sorte a ser possível que dele se conheça.

Não havendo preliminares arguidas, é possível iniciar a análise do mérito da demanda recursal, que está delimitado à verificação da possibilidade de recebimento da peça acusatória inicial, caso exista justa causa para o início da ação penal.

A decisão recorrida recusou o recebimento da denúncia por entender que:

No caso em apreço, evidencia-se o vínculo de **JOAQUIM FERREIRA DA SILVA** com o município de Minaçu. A uma, na medida em que foi carreada aos autos documentação que comprova ter este acusado laborado em imóvel rural de propriedade do outro acusado, localizado nesta comuna, no período em que pleiteou atendimento junto ao Cartório Eleitoral. A duas, porque foi igualmente juntada aos autos documentação comprobatória de que a companheira do acusado era, ao tempo dos fatos narrados na exordial, proprietária de imóvel situado neste Município.

Neste diapasão, não há que se falar na prática de crime por qualquer dos acusados, de tal sorte que a rejeição da denúncia, com fulcro no art. 358, I do Código Eleitoral, segundo o qual a denúncia será rejeitada quando o 'fato narrado evidentemente não constituir crime', é medida que se impõe.

Ante o exposto, **REJEITO A DENÚNCIA** devido à falta de justa causa para a instauração da ação penal, reconhecida que está a inexistência dos fatos imputados.

Como dito, o mérito do recurso em sentido estrito ora analisado está cingido à análise da existência de justa causa, espécie de condição da ação prevista no art. 395, III do Código de Processo Penal<sup>5</sup> e art. 358, III do Código Eleitoral, necessária ao início da ação penal.

Para compreender o que se denomina por justa causa, recorro à lição dos doutrinadores Nestor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar<sup>6</sup>, que sintetizam que:

A ação só pode ser validamente exercida se a parte autora lastrear a inicial com um **mínimo probatório que indique os indícios de autoria, da materialidade delitiva e da constatação da ocorrência de infração penal em tese** (art. 395, III CPP). É o *fumus comissi delicti* (fumaça da prática de delito) para o exercício da ação penal. (original sem grifo).

Complementando o assunto, Norberto

<sup>3</sup> CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. Art. 368. As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato.

<sup>4</sup> CÓDIGO ELEITORAL - Art. 364. No processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito, aplicar-se-á, como lei subsidiária ou supletiva, o Código de Processo Penal.

<sup>5</sup> Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando: (Redação dada pela Lei n.º 11.719, de 2008).

I - for manifestamente inepta; (Incluído pela Lei n.º 11.719, de 2008).

II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou (Incluído pela Lei n.º 11.719, de 2008).

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal. (Incluído pela Lei n.º 11.719, de 2008).

<sup>6</sup> TÁVORA, Nestor. & ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de Direito Processual Penal. 4 ed. Salvador: Ed. Juspodivium, 2011. p. 146

Avena<sup>7</sup> observa que:

**Não há justa causa para a ação penal quando não justificável, no caso concreto, o desencadeamento do processo criminal. Justa causa é o suporte probatório mínimo em que deve se lastrear a acusação e que obrigatoriamente deve estar presente, tendo em vista que a simples instauração do processo penal já atinge o *status dignitatis* do imputado. Assim, havendo a imputação de fato atípico, de crime prescrito ou sem que haja qualquer elemento indiciário que fundamente a acusação, não haverá justa causa para a propositura da ação penal, justificando-se a rejeição.** (original sem grifo).

Analisando os autos, com especial atenção aos documentos apresentados pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, verifico haver justificativa para o desencadeamento do processo criminal, diante da existência de elementos indiciários, posto que ainda não submetidos ao crivo do contraditório, que fundamentam a acusação.

Explico.

O *Parquet* Eleitoral afirma que **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** teria praticado o delito de falsidade ideológica eleitoral, tipificado no art. 350 do Código Eleitoral, ao inserir em declaração de endereço, usada por **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** junto ao Cartório Eleitoral para finalidade de transferência eleitoral, dado que sabia ser falso, por o segundo denunciado não morar na residência do primeiro. O tipo citado está assim descrito no Código Eleitoral:

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou **nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:** (original sem grifo).

Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e **reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.** (original sem grifo).

Já o segundo denunciado teria usado tal declaração falsa a fim de lhe ser deferido o pedido

de transferência eleitoral, incorrendo, portanto, nas penas do art. 353 do Código Eleitoral, que prescreve:

Art. 353. Fazer uso de qualquer dos documentos falsificados ou alterados, a que se referem os artigos. 348 a 352:

Pena - a cominada à falsificação ou à alteração.

Segundo parecer da **PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL**, em nome do princípio da consunção, a ser observado ao final pelo juízo por meio de *emendatio libelli*, a conduta dos denunciados amoldar-se-ia ao tipo descrito no art. 289 do Código Eleitoral, que pune a inscrição fraudulenta como eleitor, pois, por meio do uso do documento ideologicamente falso fornecido por **JOSÉ ANTÔNIO FILHO**, foi deferida a transferência de **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** de Campinaçu para Minaçu. Veja:

Art. 289. Inscrever-se fraudulentamente eleitor:

Pena - Reclusão até cinco anos e pagamento de cinco a 15 dias-multa.

Não resta dúvida, portanto, de que a conduta dos denunciados pode amoldar-se, em tese, a alguma das figuras típicas acima listadas, havendo, portanto, tipicidade, ao menos, formal.

A fim de provar as imputações veiculadas na denúncia, o *Parquet* Eleitoral lastreou à acusação os documentos acostados às fls. 6, 7/8, 10

À fl. 6, consta certidão de lavra do Oficial de Promotoria, na qual foi constatado, após diligência *in loco*, que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** não residia no endereço por ele informado ao Cartório Eleitoral no momento de solicitação da transferência, mediante o uso de declaração prestada por **JOSÉ ANTÔNIO FILHO**.

À fl. 7/8, o autor da demanda acostou cópia do Requerimento de Alistamento Eleitoral - RAE (fl. 7), no qual o pedido de transferência de domicílio eleitoral efetuado fora deferido pelo juízo.

<sup>7</sup> AVENA, Norberto. *Processo Penal Esquematizado*. São Paulo: Editora Método, 2009. p. 224

Em tal documento, este denunciado declarou serem verdadeiras as informações prestadas perante o Cartório Eleitoral, ou seja, que residia na Avenida Ceará, n.º 585, Centro de Minaçu há 6 (seis) meses, apresentando, para tanto, comprovante de endereço (fl. 9) e declaração firmada por **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** (fl. 10) de que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** residia no mesmo endereço que ele.

Tal informação, todavia, não condiz com a realidade, conforme alegaram categoricamente os próprios denunciados em suas defesas.

**JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** afirma que residia com **ELZA GONZAGA DE SÁ**, que seria sua companheira, desde 2007 em imóvel por ela adquirido em Minaçu, conforme Escritura Pública de compra e venda de imóveis às fls. 34/35, localizado à Rua do Bismuto, no Conjunto Habitacional Nova Esperança. Ou seja, o próprio denunciado afirma que não residia no mesmo endereço de **JOSÉ ANTÔNIO FILHO**, situado na Avenida Ceará, n.º 585, Centro, em Minaçu.

A defesa dos denunciados consistiu em alegar que poder-se-ia considerar como domicílio profissional de **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** a residência de **JOSÉ ANTÔNIO FILHO**, dada a relação de trabalho temporário que ambos afirmam ter existido de março a setembro de 2008, bem como que aquele teria, em razão de viver em regime de união estável em imóvel de sua companheira, localizado em Minaçu, domicílio na cidade.

Quanto a tais fatos, entendo não ter havido produção de prova cabal ou submissão ao crivo do contraditório, a fim de formar o convencimento quanto à atipicidade da conduta, conforme entendeu o douto juízo *a quo*.

A comprovação das alegações dos denunciados ficou restrita ao teor das mesmas e da Escritura Pública Declaratória às fls. 36/37,

firmada fora de juízo e de maneira unilateral por duas pessoas, que atestam a existência do vínculo laboral, bem como da união estável.

Todavia, como bem observou a **PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL**, tal declaração quanto aos fatos alegados por quem se viu denunciado, ainda que levada a registro em cartório, **prova somente a declaração, mas não o fato declarado**, segundo é possível compreender, à luz do art. 368, parágrafo único, do Código de Processo Civil:

Art. 368. As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

**Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato.** (original sem grifo).

Provando apenas a declaração, mas não os fatos em si, a referida declaração não tem o condão de afastar a presunção de veracidade da certidão lavrada por agente público, no exercício de suas funções, que constatou ser inverídica a informação prestada em Cartório por um dos denunciados, o qual se valeu de documento contendo informação ideologicamente falsa (fl.10) elaborado pelo outro.

Em outras palavras, a prova apresentada em sede de defesa preliminar pelos denunciados não foi capaz de elidir a presunção de veracidade, oriunda da fé pública que possui a certidão de fl. 7, lavrada por Oficial de Promotoria cumulando a função de Oficial Eleitoral *ad hoc*, quanto ao fato nela certificado, ou seja, que **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** não residia no local por ele informado à Justiça Eleitoral.

Tais debates, ao meu ver, devem ser aprofundados no decorrer da instrução do feito, momento em que a defesa poderá fazer prova nos autos, pelo meio que entender cabível, quanto à união estável entre **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA** e **ELZA GONZAGA DE SÁ**, bem

como quanto a possuir **JOSÉ ANTÔNIO FILHO**, à época dos fatos, ou seja, 28 de abril de 2008, fazenda em Minaçu, na qual, no período de março a setembro de 2008, teria existido o vínculo laboral mencionado.

Em síntese, entendo ser necessária a produção de prova, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, após o recebimento da peça acusatória, quanto ao domicílio eleitoral do denunciado **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA**, a fim de que se possa realizar qualquer análise, mormente quanto à tipicidade material, sobre a conduta dos denunciados.

Dessa forma, entendo que o autor da ação carrou aos autos elementos probatórios capazes de evidenciar indícios quanto à materialidade e à autoria delitiva, não sendo tais elementos indubitavelmente afastados pelas declarações e documentos apresentados pela defesa, motivo por que entendo ser devida a persecução criminal, com o escopo de ser alcançada a verdade.

Para o Tribunal Superior Eleitoral, não está ausente a justa causa quando é demonstrada na denúncia a ocorrência, ao menos em tese, dos delitos, apontando, ainda que de forma indiciária, para a materialidade e autoria delitiva, por meio de um suporte probatório mínimo, apto a autorizar a instauração do processo. Confira:

Ementa: *HABEAS CORPUS*. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. JUSTA CAUSA. INSCRIÇÃO FRAUDULENTE DE ELEITOR E FALSIDADE IDEOLÓGICA. DESCRIÇÃO. CONDUTAS TÍPICAS. ORDEM DENEGADA.

1. O trancamento da ação penal na via do *habeas corpus* somente é possível quando, sem a necessidade de reexame do conjunto fático-probatório, evidenciar-se, de plano, a atipicidade da conduta, a ausência de indícios para embasar a acusação ou, ainda, a extinção da punibilidade, hipóteses não verificadas *in casu*. Precedentes.

2. Não há se falar em falta de justa causa para a acusação, quando a denúncia descreve condutas que configuram, em tese, os crimes de inscrição fraudulenta de eleitor e de falsidade ideológica, previstos nos arts. 289 de 350 do Código Eleitoral. (original sem grifo).

3. Ordem denegada.

(TSE. HC n.º 654. Nicolau Vergueiro/RS. Acórdão de 17/08/2010. Relator Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA. DJE 1/9/2010, Página 10).

Ementa: Recurso em *habeas corpus*. Trancamento. Ação penal. Arts. 289 e 353 do Código Eleitoral combinado com o art. 69 do Código Penal. Inscrição fraudulenta e uso de documentos falsos. Decisão regional. Denegação da ordem. Elementos indiciários. Existência. Provas. Aprofundamento. Via imprópria. Justa causa. Configuração. Precedentes.

1. Não merece reparos a decisão regional que denegou a ordem, em *habeas corpus*, que objetivava trancamento da ação penal proposta contra o paciente, em face dos crimes de inscrição fraudulenta e uso de documentos falsos.

2. Hipótese em que há justa causa para prosseguimento do feito, uma vez que as condutas apuradas não se revelam, ao menos em tese, atípicas, tendo a denúncia apontado indícios de materialidade e autoria, contendo um suporte probatório mínimo apto a autorizar a instauração do processo. (original sem grifo).

3. O *habeas corpus* não se presta para exame aprofundado de provas.

Recurso em *habeas corpus* a que se nega provimento. (TSE. RHC - RECURSO EM *HABEAS CORPUS* n.º 111 – Ipojuca/PE. Acórdão de 15/04/2008. Relator Min. CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS. DJ - Diário da Justiça, Data 14/5/2008, Página 04. DJE 14/5/2008, Página 01).

Ante o exposto, conheço o presente recurso em sentido estrito e dou-lhe provimento, a fim de que seja recebida, de acordo com o art. 359 do Código Eleitoral, a denúncia ofertada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** em face de **JOSÉ ANTÔNIO FILHO** e **JOAQUIM FERREIRA DA FONSECA**.

É como voto.

Goiânia, 07 de dezembro de 2011.

AIRTON FERNANDES DE CAMPOS  
Relator

**PARECER MINISTERIAL**  
**PROTOCOLO Nº 93.306/2011**  
**RECURSO ELEITORAL Nº 163-85.2011.6.09.0017**  
**RECORRENTE : EURIPEDES BATISTA DA SILVA**  
**RELATOR : JUIZ ADEGMAR JOSÉ FERREIRA**

Trata-se de recurso eleitoral interposto por **Euripedes Batista da Silva** em face de decisão proferida pela Juízo da 17ª Zona Eleitoral (Jaraguá/GO), que declarou nulas, com fundamento no artigo 22, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95, as filiações do recorrente efetivadas nos partidos políticos PSL e PCdoB (fls. 09/10).

O recorrente, em razões recursais às fls. 17/21, alega que era filiado ao Partido Social Liberal (PSL) no município de São Francisco de Goiás/GO, tendo se desfiliado em 20.09.2011, segundo faz prova comunicação feita à Justiça Eleitoral anexa.

Sustenta, ainda, que, em razão do interesse em se lançar candidato para as eleições municipais de 2012, em 25.09.2011 filiou-se ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB), também no município de São Francisco de Goiás/GO, conforme faz prova ficha de filiação anexa.

Explica que, por inexperiência da direção local, foi lançada errada, no sistema Filiaweb, a data da filiação no PCdoB, cuidando a hipótese de mero erro material, segundo faz prova declaração da direção do Partido anexa.

Fundamenta seu direito no art. 19, § 2º, da Lei nº 9.096/95, em que "*os prejudicados por desídia ou má-fé poderão requerer, diretamente à Justiça Eleitoral, a observância do que prescreve o caput deste artigo*", arrazoando que tal preceito se aplica ao caso, porquanto "*Não pode o Recorrente ser prejudicado por um erro material do Partido ao lançar a data de sua filiação*" (fl. 20).

Requer, ao final, seja provido o recurso para

reformular a sentença e determinar sua filiação junto ao PCdoB do município de São Francisco de Goiás/GO.

**É o relatório.**

Consta nos autos a comunicação de desfiliação à Justiça Eleitoral, protocolada em 20.09.2011 (fl. 25). Contudo, os autos são silentes com relação à comunicação ao partido PSL, deixando o recorrente de juntar com as razões recursais, documentos ou informações para a reforma da sentença.

Compulsando os autos, verifica-se que o recorrente filiou-se ao PSL aos 29.09.2003 e, posteriormente, ao PCdoB aos 28.08.2011 (certidão de fl. 03). Ocorre, porém, que somente comunicou sua desfiliação do PSL no cartório eleitoral aos 20.09.2011, portanto, após sua filiação em outro partido (PCdoB).

A Resolução TSE nº 23.117/2009, alterada pela Resolução TSE nº 23.198/2009, que trata sobre a matéria, dispõe que:

"Art. 13. Para desligar-se do partido, o filiado fará comunicação escrita ao órgão de direção municipal ou zonal e ao juiz eleitoral da zona em que for inscrito.

(...)

§ 4º. Quem se filia a outro partido terá até o dia seguinte ao da nova filiação para fazer a comunicação. (g.n.)

Destarte, consoante a norma de regência mencionada, o filiado deverá comunicar sua desfiliação ao partido do qual se retira e também à Justiça Eleitoral, devendo fazê-lo até o dia seguinte ao da nova filiação.

No caso dos autos, o recorrente não comunicou sua desfiliação à agremiação, tanto é assim que em seus assentamentos restou anotada filiação no partido PSL e PCdoB, conforme certidão de fl. 03 do TSE.

Do cotejo da certidão supracitada e da

comunicação da desfiliação à Justiça Eleitoral (fl. 25), não pairam dúvidas de que o eleitor permaneceu em situação irregular.

Sobreleva ressaltar que os entendimentos jurisprudenciais trazidos à baila pelo recorrente são incompatíveis com a realidade dos vertentes autos, posto que em todos os precedentes invocados admitiu-se a flexibilização do artigo 22, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95, em virtude do eleitor ter comunicado tanto a Justiça quanto o partido político antigo, antes do envio da lista de filiados prevista no art. 19 da mesma lei; o que não ocorreu no caso em espécie.

Portanto, ainda que de fato tenha ocorrido o aduzido erro material no lançamento da data de filiação do recorrente ao PCdoB, provocando a alegada "*falsa aparência de dupla filiação*" (fl. 20), tal argumento não socorre o recorrente, vez que ele não comunicou sua desfiliação ao partido (PSL), mas, tão-somente, à Justiça Eleitoral.

Sobre o tema, o Tribunal Superior Eleitoral<sup>1</sup> consolidou entendimento no sentido de que "*a comunicação da desfiliação partidária deve ser feita pelo interessado ao partido político do qual se desfilia e à Justiça Eleitoral, sob pena de se configurar duplicidade de filiação partidária*". (g.n.)

Além disso, ressalta-se que o documento nominado de "Declaração do PCdoB reconhecendo erro material ao lançar a data da filiação do Recorrente" (Doc. 4 - fls. 28/29) está subscrito pelo próprio recorrente - parte interessada, na condição de presidente da agremiação, sem que haja comprovação nos autos de que responde legalmente pelo partido.

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo desprovimento do recurso.

Goiânia, 2 de fevereiro de 2012

MARCELO RIBEIRO DE OLIVEIRA  
Procurador Regional Eleitoral

<sup>1</sup> AgR-RFspe no 382793/CF, rel. Ministra Fátima Nancy Andrighi, DJe 10.8.2011; AgR-RFspe nº 28848/MG, rel. Ministro Felix Fischer, DJe 11.2.2009.

## ATIVIDADE DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL



Em 2011, a EJE-GO promoveu cursos, palestras e debates dentro e fora da sede.

Para levar o debate, a informação e a capacitação aos magistrados, servidores e sociedade em geral, a EJE-GO ultrapassou os portões do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás no ano de 2011.

Consoante o seu planejamento anual, a EJE-GO, em 2011, preocupou-se em realizar eventos e cursos cujos conteúdos fossem de interesse e aplicabilidade no processo eleitoral, com abordagem técnico-jurídica sobre a legislação e procedimentos eleitorais, objetivando propiciar aos operadores do processo eleitoral o exercício criterioso de suas atividades”.

Assim, com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Goiás (OAB-GO) e do Instituto Goiano de Direito Eleitoral (IGDEL), a Escola trouxe para discussão da sociedade a reforma política e eleitoral. Em 25 de março de 2011, a escola realizou o “Debate Público: A Reforma Política e Eleitoral”, no auditório Levino Emiliano dos Passos do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, onde compareceram, como palestrantes, os Senhores Luiz Márcio Victor Alves Pereira, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro-RJ, José Eliton de Figueiredo Júnior, Vice-Governador do Estado de Goiás, e Marcus

Vinicius Furtado Coelho, Secretário Geral da OAB. Levando as mesmas discussões para o interior do Estado, seguindo estratégia do Presidente do TRE-GO, Des. Rogério Arécio Ferreira, no dia 1º de setembro de 2011, em Rio Verde-GO, foi realizado o segundo “Debate Público: A Reforma Política e Eleitoral”, com a presença do Procurador Regional Eleitoral, Raphael Perissé Rodrigues Barbosa e do Deputado Federal, Rubens Ottoni. A seguir, foram realizados mais dois debates públicos, de mesmo tema, nas cidades de Goianésia-GO, aos 7 dias de outubro de 2011, com participação do Senhor José Eliton Figueiredo Júnior, Vice-Governador do Estado de Goiás e do advogado e presidente do Instituto Goiano de Direito Eleitoral – IGDEL, Senhor Danilo de Freitas, entre outras autoridades e, por último, na Cidade de Goiás-GO, aos 2 dias de dezembro de 2011, com a ilustre presença da Ministra do Supremo Tribunal Federal e então Vice-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Cármen Lúcia Antunes Rocha.

Com relação aos cursos ministrados pela Escola em 2011, temas ligados à atividade-fim da Justiça Eleitoral foram abordados nos cursos de “Direito Eleitoral – Ações e Recursos” e “Propaganda Eleitoral e Condutas Vedadas”, cada um com duração de 20 horas/aula, realizados entre os meses de agosto e novembro de 2011, na modalidade Ensino a Distância (EAD), para mais de 300 servidores da Justiça Eleitoral goiana, com instrutoria do servidor Alexandre Francisco de Azevedo.

Associados às demais áreas de atuação de servidores do TRE-GO, a Escola realizou, também via EAD, o curso de “Português Jurídico”, com 40 horas/aula, no período de 25 de abril a 08 de junho de 2011, para 200 alunos, visando a atualização em Língua Portuguesa, segundo as novas regras impostas pelo acordo ortográfico, com ênfase na área jurídica; e, na modalidade presencial, o “Curso de Técnicas e Práticas de Apresentação – A Arte de Falar em Público”, com carga horária de 32 horas/aula, também realizado no mês de junho de 2011.

Com o propósito de incentivar a participação das novas gerações dos profissionais do Direito na seara eleitoral, a EJE-GO promoveu visitas orientadas de estudantes universitários nas dependências do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Além da visita técnica, os universitários conheceram o Memorial da Justiça Eleitoral, receberam palestras sobre Direito Eleitoral, conheceram o processo eletrônico de votação e assistiram a uma Sessão Plenária da Corte Eleitoral do Estado de Goiás. Em 2011 fizeram estas visitas orientadas centenas de alunos da PUC-Goiás, da Faculdade Sul Americana e da Faculdade Uni-Anhangüera.

Empreendendo esforços para levar cidadania às crianças e adolescentes, a Escola Judiciária Eleitoral de Goiás, com o apoio da Comissão Executiva do Programa Eleitor do Futuro e da Secretaria de Informática do TRE, realizou em sete escolas públicas do Estado de Goiás, palestras sobre cidadania e conscientização do voto, concurso de redação, e eleições simuladas para crianças e adolescentes de 10 a 15 anos de idade, atingindo assim, nos meses de fevereiro a novembro de 2011, um público de mais de 3.800 estudantes. A solenidade de encerramento do Programa Eleitor do Futuro em 2011 ocorreu no dia 7 de novembro, em Sessão Plenária do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, onde os alunos vencedores das eleições simuladas foram diplomados e o ganhador do concurso de redação recebeu como prêmio um computador, doado pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal em Goiás (SINJUFPGO).

A Escola Judiciária Eleitoral Goiana foi criada em 2003. Seu objetivo é a contínua ação, aprimoramento e atualização dos magistrados, membros do Ministério Público, servidores da Justiça Eleitoral e demais operadores do Direito Eleitoral, primando pela eficiência e qualidade.

Além de atuar na formação e na capacitação acima referida, a Escola tem como meta trabalhar pela conscientização do cidadão, para o exercício do voto livre e isento de fraudes. A primeira Escola

Judiciária Eleitoral foi implantada pelo Tribunal Superior Eleitoral. O modelo foi seguido por Goiás e por outros Estados.

O Diretor da Escola Judiciária Eleitoral de Goiás, Membro da Corte Eleitoral Goiana, Juiz Adegmar José Ferreira, pretende, em 2012, intensificar as atividades da EJE-GO com a formação de nova turma de Especialização em Direito e Processo Eleitoral, para 25 participantes, através de convênio com a Universidade Federal de Goiás, sem prejuízo de outras atividades e debates sobre assuntos importantes referentes à matéria eleitoral. A Escola, em 2012, pretende realizar novos debates e seminários, no interior e na Capital, abordando temas relevantes para as Eleições 2012 e atividades que resultem em uma atuação institucional efetiva junto à sociedade, tais como o Programa Eleitor do Futuro e a comemoração dos 80 anos da Justiça Eleitoral Brasileira, quando a EJE-GO trará a lume a história desta Justiça especializada, com a realização de eventos e exposições itinerantes do acervo do Memorial da Justiça Eleitoral de Goiás em instituições públicas, escolas e locais de grande acesso de pessoas.

(Informações pela Escola Judiciária Eleitoral, Des. José Soares de Castro)

## CONSTRUÇÃO DE SEDES PRÓPRIAS PARA OS CARTÓRIOS ELEITORAIS



Sede do cartório da 5ª Zona Eleitoral - GO

O Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, a

# Ações do Tribunal

fim de oferecer aos seus jurisdicionados a qualidade e a celeridade nos serviços prestados, vem dotando a Justiça Eleitoral de melhor infraestrutura com a construção de sedes próprias, bem como a disponibilidade de sistemas essenciais de Tecnologia da Informação (TI), em conformidade com os objetivos estratégicos 13 e 14 da Resolução nº 70/2009 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário.

Com vistas à consecução da estratégia, em 2011, inauguramos as sedes dos Cartórios de São Luís de Montes Belos, no dia 29 de abril, e de Porangatu, no dia 14 de outubro, concluindo assim a 21ª sede própria.

Na mesma direção, foram elaborados pela



Sede do cartório da 8ª Zona Eleitoral - GO

Coordenação de Engenharia e Infraestrutura, os projetos arquitetônicos e complementares para a execução das sedes próprias dos cartórios de Piracanjuba, Catalão, Cristalina, Bela Vista de Goiás e Águas Lindas de Goiás.

A inadequação da infraestrutura imobiliária apresenta-se como um ponto fraco conforme pode ser verificado no planejamento estratégico vigente, do qual extraímos a descrição do objetivo estratégico proposto: Prover os recursos materiais e tecnológicos (instalações, mobiliários, equipamentos de informática) que permitam o bom

desempenho das unidades da Justiça Eleitoral, garantindo aos magistrados e servidores condições de trabalho com saúde e segurança, além da manutenção dos bens materiais e dos sistemas, e é neste sentido que a Secretaria de Administração e Orçamento vem trabalhando.

(Informações pela Secretaria de Administração e Orçamento)

## INAUGURAÇÃO DO MEMORIAL DA JUSTIÇA ELEITORAL



Tribunal Regional Eleitoral de Goiás inaugura Memorial da Justiça Eleitoral

O Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, por meio de sua Escola Judiciária Eleitoral, inaugurou, no dia 05 de maio de 2011, o Memorial da Justiça Eleitoral de Goiás. A solenidade contou com a presença de autoridades, pessoas ligadas ao setor cultural goiano e dos Desembargadores Ney Teles de Paula e Rogério Aréio Ferreira, naquela data, Presidente e Vice-Presidente/Corregedor do TRE/GO, respectivamente. Participaram da solenidade de inauguração o Diretor da EJE-GO, Juiz Adegmar José Ferreira, que destacou a importância do Memorial para a Justiça Eleitoral e sociedade goiana, e o Senhor Sérgio Douglas Repolho Negri, Diretor Regional dos Correios em Goiás, que conduziu a cerimônia de lançamento e obliteração, com carimbo comemorativo, do selo personalizado relativo ao evento.

Na ocasião, o Presidente do TRE-GO,

Desembargador Ney Teles de Paula, declarou: "este momento descortinará imagens e objetos da história viva desse Tribunal, com passado e presente moldados aqui e agora". A história das eleições é o grande foco do Memorial, que objetiva mostrar ao público a trajetória das eleições no Estado de Goiás e as memórias de personagens que ajudaram na construção e consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Instalado na sede antiga do TRE-GO, tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), localizada na Praça Cívica, 300, Centro, na Capital Goiana, o Memorial da Justiça Eleitoral de Goiás ocupa, hoje, a sala do antigo plenário do Tribunal, que teve restaurado seu mobiliário original (utilizado nos anos de 1945 a 1990), e conta com importante acervo de documentos e objetos históricos, urnas de lonas, urnas eletrônicas, vídeos e fotografias. Tão valioso acervo está à disposição do público em geral, para consultas e pesquisas, das 13h às 19h, de segunda a sexta-feira.

Representando o "cumprimento de um sonho antigo acalentado pela Justiça Eleitoral", segundo as palavras proferidas pelo Diretor da Escola Judiciária Eleitoral de Goiás, Juiz Adegmar José Ferreira, no instante de sua inauguração, o Memorial da Justiça Eleitoral de Goiás viveu em 2011 sua primeira fase, consistindo em sua instalação, com o levantamento da memória documental da Justiça Eleitoral do Brasil e de Goiás.

Agora, dentre os novos desafios do Memorial da Justiça Eleitoral de Goiás a partir de 2012, de acordo com o Diretor da EJE-GO, Juiz Adegmar José Ferreira, está o projeto para levantamento da memória oral desta Justiça Especializada, considerando a importante história que a Justiça Eleitoral de Goiás tem para contar, por meio de entrevistas e filmagens, com personagens vivos ou com herdeiros de grandes nomes que já passaram por esta Corte, como juízes e desembargadores, membros do Ministério Público, advogados e servidores.

Atualmente, o Memorial da Justiça Eleitoral de Goiás faz parte do círculo de museus de Goiânia, podendo ali ser realizados eventos culturais para estudantes, profissionais em educação, cidadania, e o Programa Eleitor do Futuro, empreendido pela Escola Judiciária Eleitoral de Goiás, entre outros.

(Informações pela Banca Judiciária Eleitoral Des. José Soares de Castro)

## GOIÂNIA, UMA DAS PRIMEIRAS CAPITAIS A ADOPTAR O RECADASTRAMENTO BIOMÉTRICO PARA AS ELEIÇÕES 2012



Goiânia entra para a história como uma das primeiras capitais na adoção do recadastramento biométrico

No ano em que a Justiça Eleitoral completa 80 anos- 24 de fevereiro de 1932 foi sancionado o primeiro Código Eleitoral Brasileiro- Goiânia entra para a história como uma das primeiras capitais brasileiras a adotarem o sistema da biometria nas eleições. A capital goiana, por meio do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, entrou para o seleto rol das capitais brasileiras que conseguiram o recadastramento biométrico de mais de 80% dos seus eleitores, garantindo, assim, a realização da eleição biométrica na cidade em 2012.

A conquista da biometria para Goiânia teve início ainda nos primeiros meses de 2011, quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) anunciou oficialmente a escolha da capital de Goiás para ser uma das pioneiras no recadastramento biométrico

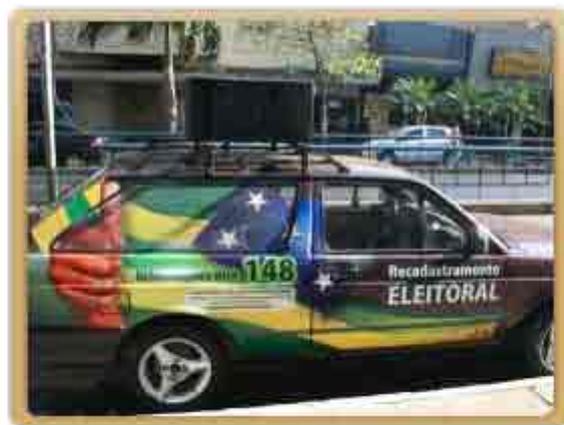
# Ações do Tribunal

de seus eleitores. No início, o enorme desafio parecia intransponível, mas, com o decorrer do tempo, a superação das dificuldades e, o mais importante, o engajamento dos servidores e terceirizados envolvidos no procedimento, fez com que a meta fosse atingida.

A adoção do recadastramento biométrico para Goiânia foi uma vitória dos desembargadores Ney Teles de Paula, Rogério Arédio Ferreira e Gilberto Marques Filho. O primeiro fez gestões em Brasília para incluir Goiânia entre as capitais beneficiadas, assim como Curitiba, no Paraná, e deu início ao recadastramento. Já os desembargadores Rogério Arédio Ferreira e Gilberto Marques Filho estiveram à frente da gestão que implantou e coordenou todo processo da biometria no decorrer de 2011 e 2012. A biometria em Goiânia foi coordenada pelos juízes Emyon Fleury e Maria Umbelina Zorzetti, no período compreendido entre abril de 2011 e março de 2012.

## Divulgação

Um dos fatores determinantes para que o recadastramento biométrico em Goiânia atingisse a meta do TRE foi a intensa divulgação, por meio de parcerias com as empresas de comunicação de Goiânia, utilização de carros de som, distribuição de panfletos, veiculação diária de comunicados e propagandas nas emissoras de TV e de rádio.



Ainda antes do início do processo de

recadastramento biométrico, a Assessoria de Imprensa e Comunicação Social da Presidência do TRE fechou parcerias com os principais veículos de comunicação. Essa parceria, que perdurou durante os 11 meses seguintes, proporcionou uma grande economia ao Tribunal e resultou numa das maiores campanhas de divulgação já vista em Goiás.

Foram distribuídos 900 mil impressos confeccionados pelo Tribunal Superior Eleitoral, 33 mil cartazes também produzidos pelo TSE e, ainda, 30 mil flyers confeccionados pelo TRE e outros 5 mil cartazes, também produzidos pelo TRE. Os carros de som percorreram todos os bairros de Goiânia e fizeram uma importante divulgação nos atendimentos itinerantes da biometria.

Os atendimentos itinerantes realizados em vários bairros da capital superaram a expectativa e foram ações diferenciadas que servirão de referência aos TRE's que irão realizar a biometria a partir do próximo ano. O resultado positivo alcançado no processo da biometria em Goiânia coloca o TRE-GO como modelo para o Brasil. Dificuldades superadas, experiências adquiridas e um grande legado em pouco mais de 11 meses de trabalho: quase todo o eleitorado de Goiânia revisado e com identificação digital nas urnas a partir de 2012.



(Informações pela Assessoria de Imprensa e Comunicação Social.)

## SEMANA DO SERVIDOR



Café literário fez sucesso na semana do servidor de 2011 do TRE-GO

Apresentações culturais, exposição de arte e lançamento de livros fizeram parte da Semana do Servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, realizada no período de 28 de novembro a 1º de dezembro de 2011, no auditório do TRE-GO. Promovida pela Secretaria de Gestão de Pessoas e pela Escola Judiciária Eleitoral, a ação que acontece anualmente, desde 2003, e que tem por objetivo envolver e integrar os trabalhadores da Justiça Eleitoral de Goiás em atividades artísticas e culturais recebeu, em 2011, o simpático título de Café Literário.

Divulgada através do envio de criativos convites aos servidores, enriquecidos com fragmentos de poesias, crônicas e textos de renomados autores nacionais, demonstrando, de antemão, o capricho, empenho e a versatilidade da equipe de organização do evento, a Semana do Servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás em 2011 reviveu o sucesso alcançado nos anos anteriores, promovendo uma importante confraternização entre os servidores - envolta em muita alegria, cultura e arte.

Em sua abertura, no dia 28 de novembro de 2011, o Café Literário foi coroado pelo lançamento do livro "Fragmentos da Faculdade de Direito da

Universidade Federal de Goiás", de autoria do Desembargador Rogério Arédio Ferreira, Presidente do TRE-GO, que relata memórias da referida instituição nas décadas de 60 e 70, através da reunião de fotos, curiosidades e textos de seus professores, alunos e colaboradores. Outra grande atração, inaugurada na abertura do Café e que permaneceu durante toda a semana, foi a exposição de arte dos artistas plásticos Antônio Gomes de Aguiar (desenho e pintura); Andyra Guimarães, Beth Menezes, Marina Viana e Victória Caparelli (pintura) e Valéria Gedda (cerâmica), deixando claro aos participantes e visitantes do Café Literário, a imensa riqueza artística dos servidores da Justiça Eleitoral goiana. O dia foi finalizado com apresentação musical de Renato Oliveira da Silva, declamação de poesia com Alison Barboza Azevedo e apresentação de esquetes de teatro com os servidores Erlonmax Alves dos Santos e Mary Denize Martins, da Cia. De Teatro Curral do Boi De Dentro, composta por servidores da instituição.

No dia seguinte, os servidores desta Justiça Especializada puderam, além de se deliciar com as atividades artísticas apresentadas - Ricardo César de Sousa, na música, e Maria Cristina Caetano Franco e Thais Domingues de Magalhães no teatro -, participar também do lançamento dos livros "Arma Zen" livro de poesias de Jairo Rabelo, "Reminiscências" obra de Suelena Seabra Guimarães, que teta em prosa e poesia suas lembranças da Cidade de Goiás e "Pensando em Poesia" de autoria de Victória Caparelli. As atrações do Café Literário desse dia foram encerradas com a palestra show "Superar e Superar-se", apresentada pelo servidor Allati Castter Martins Silva que tratou da superação das dificuldades vividas no cotidiano.

Na quinta-feira, 30 de novembro de 2011, foi a vez do show musical de Luís Cláudio Fernandes e apresentação teatral de Marcos Mamede Ventura, Erlonmax Alves dos Santos e Victória Caparelli, representando, mais uma vez, a Cia. De Teatro Curral Do Boi De Dentro. Ao final, houve o lançamento e debate do livro "Boa de Cama Uma abordagem sobre a sexualidade", da

# Ações do Tribunal

escritora Selma Arauz. Em seguida, foram lançadas diversas obras jurídicas, de autoria do servidor Vitor Cruz Galvão.

O último dia da Semana do Servidor foi brindado por um grande show musical, com a presença dos servidores Alessiane Guimarães Reis Mendes, Christine Ferreira Resplande, Edionmaz Alves do Santos, José Antonio da Silva, Kátia Gonçalves Nery, Renata Nascimento Dias, Ricardo César de Sousa e Victoria Caparelli, que tocaram e cantaram os mais variados ritmos e estilos, compondo a trilha sonora de dias que ficarão registrados na memória de cada servidor do TRE-GO, como momentos em que a arte, a cultura, a amizade, a admiração, o respeito e a união transcenderam a austeridade típica de um tribunal.

(Informações pela Escola Judiciária Eleitoral Des. José Soares de Castro)

## REVISÃO DO ELEITORADO COM COLETA DE DADOS NA 9ª ZONA ELEITORAL



Coleta de Dados Biométricos em Corumbá de Goiás e Cocalzinho de Goiás.

A revisão do eleitorado na circunscrição da 9ª Zona Eleitoral de Goiás, que compreende os municípios de Corumbá de Goiás e Cocalzinho de Goiás, está sendo realizada com coleta dos dados biométricos.

Os trabalhos tiveram início no mês de novembro de 2011 e se estenderam até 1º de abril de 2012.

A coleta dos dados biométricos de todos os eleitores é a nova modalidade adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que deverá ser usada em todo o território nacional nos próximos anos. É uma ferramenta moderna que coleta, no momento do atendimento aos eleitores, as digitais das duas mãos, foto e assinatura digitalizadas, medidas que contribuem para o aumento da segurança no processo de votação dos pleitos eleitorais vindouros.

O Estado de Goiás teve o município de Hidrolândia como projeto piloto do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, o qual teve o êxito esperado.

Atualmente, a capital Goiânia e os municípios de Hidrolândia, Corumbá e Cocalzinho de Goiás realizaram a revisão de seus eleitorados com a coleta de dados biométricos. Pode-se dizer que estes últimos são os primeiros municípios do interior do Estado de Goiás a realizar este inédito trabalho, o que servirá de modelo para planejamento futuro das equipes responsáveis, por ocasião de estabelecer novas diretrizes de implantação da biometria em todos demais municípios.

Não obstante os trabalhos da revisão biométrica nos municípios de Corumbá e Cocalzinho de Goiás ainda estejam em curso, concluímos atempadamente que os trabalhos obterão o êxito esperado, pelo empenho de todos os servidores e autoridades envolvidos nas atividades, que fará com que esta ferramenta de coleta dos dados biométricos atinja as finalidades esperadas, contribuindo, por conseguinte, para a segurança, agilidade e modernidade dos processos eleitorais.

(Informações pela 9ª Zona Eleitoral de Goiás)

## SISTEMA DE GESTÃO DE QUALIDADE



O Sistema de Gestão da Qualidade do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, instituído e implantado há mais de 6 anos, tem demonstrado sua efetividade por várias auditorias, as quais verificam a capacidade e o desempenho dos servidores do Tribunal em trabalhar rumo à excelência nos seus processos de trabalho.

O escopo (a finalidade daquilo que se pretende atingir, o alvo, o local bem determinado a que se aponta para atingir a mira) do TRE-GO é certificado e descrito conforme o seguinte processo: Protocolização, autuação e distribuição dos processos nas classes processuais de *Habeas Corpus*, Ação Cautelar, Mandado de Segurança e Recursos Eleitorais das decisões judiciais de 1º grau de jurisdição, e, em vários momentos, ele deve consolidar sua conformidade com a norma de referência NBR ISO 9001:2008 - padrão de qualidade que muitas organizações públicas e empresas privadas descem - mas poucasíssimas entram para esse seleto grupo. Demonstrar-se aderente aos requisitos da norma ISO, segundo avaliação de auditores externos e internos, não é tarefa das mais simples, entretanto, o programa tem sido considerado implementado e mantido, conforme as disposições planejadas até então.

Importante destacar que a estrutura do Sistema de Gestão da Qualidade prima pela garantia do exercício efetivo da soberania popular, proporcionando ao cidadão serviços de qualidade,

primando pela celeridade, eficácia e melhoria contínua, consubstanciada na sua razão de existir: a política da qualidade. Esta é organizada por meio de um Comitê da Qualidade, um Conselho da Qualidade, além de um Núcleo da Qualidade, com seus respectivos componentes.

Para alcançar tal intento o Tribunal trilha alguns objetivos, como:

- Garantir a satisfação dos clientes/usuários;
- Buscar a celeridade dos serviços;
- Obter a eficácia da realização do produto;
- Assegurar a melhoria contínua do SGQ.

Zelar pelo cumprimento dos requisitos dos clientes/usuários é fundamental para o Programa da Qualidade do TRE-GO, que utiliza as mais modernas estratégias de gestão aplicadas, atualmente, como o PDCA (*Plan* - planejar, *Do* - executar, *Check* - controlar, *Act* - agir corretivamente), a construção de indicadores, a aplicação de ferramentas da qualidade, o Gráfico de Ishikawa, o Gráfico de Gantt, além de sistemas informatizados que agilizam todo esse processo.

Por fim, ressalta-se que o sistema reúne o que é de mais importante na sua essência para a tomada de decisão e consequente alcance da qualidade: suas pessoas, por meio das práticas de trabalho, Reunião do NQ e do Escopo, Reunião de Análise de Dados e Reunião de Análise Crítica.

Tudo conduzido com a maior transparência



# Ações do Tribunal

possível, através de publicações atualizadas na Intranet e no portal de Internet do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás.

## RUMO À EXCELÊNCIA.

(Informações pelo Núcleo da Qualidade)

### PROJETOS E AÇÕES DE CAPACITAÇÃO



O ano de 2011, para a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), foi marcado por diversos projetos e ações de capacitação que, em síntese, estiveram focados em três eixos principais:

- A execução do Planejamento de Cursos 2011;
- A conclusão de etapas importantes no Projeto de Implantação da Gestão por Competências;
- O apoio ao Projeto de Revisão Eleitoral com Recadastramento Biométrico.

O primeiro eixo foi desenvolvido com o cumprimento e implementação de 55% do Plano Anual de Cursos 2011 através de cursos e treinamentos voltados para o aperfeiçoamento do corpo funcional do Tribunal que ofereceram um total de 1287 capacitações, sendo 484 capacitações para servidores das Zonas Eleitorais e 783 capacitações para servidores da sede do Tribunal.

Além de custear a participação de servidores em cursos, encontros e seminários, o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO) também realizou diversos cursos *In Company*, abrangendo temas com Liderança, Gestão por

Competências, *Feedback*, Capacitação em Teste de *Softwares*, Licitações e Contratos, Convênios, Qualidade e Língua Brasileira de Sinais. Esta última merecendo atenção especial, pois possibilitou ao TRE-GO adentrar o rol de órgãos públicos que já atendem ao mínimo de servidores capacitados em Língua Brasileira de Sinais, conforme determina a Lei 10.436/2002, regulamentada pelo Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005.

Em relação à Gestão por Competências, é importante salientar que o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás está focado em sua implantação, a qual espera-se estar implantada ainda em 2012. O modelo que está sendo implantado contempla as peculiaridades do Tribunal e da Justiça Eleitoral, inclusive com o desenvolvimento de um sistema informatizado próprio (GESCOMP) que já está em funcionamento em suas funções iniciais, permitindo que o TRE-GO mantenha-se autônomo em relação a qualquer órgão público ou privado no que tange a tal modelo de gestão.

Todas as atividades e competências técnicas de cada unidade do Tribunal foram devidamente mapeadas no início de 2011 e, ao final do mesmo ano, foram coletadas as competências comportamentais com fundamento no modelo do inventário de competências, após a capacitação da equipe de servidores da Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP com o idealizador do método.

A realização da revisão eleitoral com recadastramento biométrico no município de Goiânia envolveu todas as unidades do Tribunal e exigiu um esforço adicional de seus servidores.

A Secretaria de Gestão de Pessoas coube a operacionalização dos treinamentos referentes à Biometria, realizando a inscrição dos participantes, formando as turmas, acompanhando o desenvolvimento do treinamento e encaminhando os servidores/funcionários à Diretoria do Fórum Eleitoral, para o efetivo desempenho de suas atividades.

A primeira turma foi capacitada no dia 28

de março de 2011, contando com a participação de 22 participantes. Essa rotina de treinamentos permaneceu até o dia 11 de novembro de 2011, tendo sido realizadas 26 turmas de treinamentos e capacitadas 563 pessoas, dentre servidores efetivos, requisitados, funcionários contratados e servidores de órgãos parceiros.

(Informações pela Secretaria de Gestão de Pessoas)

## DIGITALIZAÇÃO E MICROFILMAGEM DO ARQUIVO GERAL DO TRE-GO



Através de proposta de ação estratégica, a Secretaria Judiciária iniciou, em 2011, pesquisa e estudo para realizar a digitalização e microfilmagem dos documentos e processos localizados no Arquivo Geral do TRE-GO.

Alguns servidores lotados na Secretaria Judiciária e na Secretaria de Tecnologia da Informação realizaram visitas a diversos órgãos públicos em Goiânia e ao Tribunal Superior Eleitoral, e, após análise de procedimentos de digitalização e microfilmagem, elaboraram o Termo de Referência para contratação dos serviços de digitalização e microfilmagem, com supervisão de Arquivista e implantação de sistema informatizado de indexação, pesquisa e busca de documentos.

Com a realização do pregão eletrônico, publicada a ata de registro de preços e assinado o contrato, iniciaram-se, no mês de março de 2012, as atividades de classificação, limpeza, preparação,

digitalização e microfilmagem dos processos judiciais findos, relacionados como guarda permanente no Arquivo Geral do Tribunal.

O projeto visa à preservação do acervo e concessão de maior agilidade na pesquisa dos documentos e processos arquivados, por meio de sistema informatizado com certificação digital que garantirá acesso a usuários internos e externos.

De acordo com o planejamento da Secretaria, com exceção dos documentos separados para descarte até o final do ano, todos os demais documentos e processos localizados no Arquivo Geral do TRE-GO deverão ser digitalizados no decorrer de 2012.



Há de se destacar ainda que, conforme previsão da Secretaria de Gestão de Pessoas, os documentos constantes dos dossiês dos servidores do Tribunal também deverão ser digitalizados a fim de conferir maior eficiência e rapidez na busca de informações funcionais.

Para assegurar a continuidade do trabalho em relação aos documentos e processos que deverão ser transferidos para o Arquivo Geral no ano de 2013, a Secretaria Judiciária já inseriu em seu planejamento e solicitou recursos orçamentários para aquisição de equipamentos e contratação de mão-de-obra especializada (profissionais na área de Arquivologia e digitalização).

Ademais, no ano de 2013, também deverão

# Ações do Tribunal

ser iniciados os projetos para construção do Arquivo Geral em área do Anexo II do TRE-GO, conforme especificações já encaminhadas à unidade de engenharia e arquitetura do Tribunal.

Dessa forma, com a consecução desses projetos e ações, implantada a Comissão Permanente de Avaliação Documental, editada a Tabela de Temporalidade e o Plano de Classificação de Documentos, o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, por meio da Secretaria Judiciária, Coordenadoria de Jurisprudência, Legislação e Arquivo e Seção de Biblioteca, Legislação e Arquivo, atende à Recomendação nº 36 do Conselho Nacional de Justiça e Resolução nº 23.379/2012 do Tribunal Superior Eleitoral.



(Informações pela Coordenadoria de Jurisprudência, Legislação e Arquivo).