



## Entrevista

*A entrevista desta edição é com o Dr. Octávio Orzari, assessor de articulação parlamentar do Tribunal Superior Eleitoral. Ele explica a reforma política que está em tramitação no Congresso Nacional.*

## Reportagem

*Reforma política e seus impactos é o tema da reportagem da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social do TSE.*

## Artigos

*Nesta edição, cinco artigos abordam os temas: economicidade na utilização do Fundo Partidário; fontes do Direito Eleitoral; índice de eleitores de 16 e 17 anos, 50 anos da primeira consulta popular nacional no Brasil; e, por fim, o surgimento do método democrático na história da democracia. Confira.*



TRIBUNAL  
SUPERIOR  
ELEITORAL

© 2013 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação  
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar  
70070-600 – Brasília/DF  
Telefone: (61) 3030-9225

**Coordenação:** Ana Karina de Souza Castro

**Capa:** Clinton Anderson

**Projeto gráfico:** Clinton Anderson e Leandro Moraes

**Editoração:** Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

**Revisão editorial:** Seção de Preparação e Revisão de Originais (Seprev/Cedip/SGI)

**Revisão:** Anna Cristina de Araújo Rodrigues

As ideias e opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

Dados Internacionais de Catalogação e Publicação (CIP)  
(Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Alysson Darowish Mitraud)

---

Revista Eletrônica EJE / Tribunal Superior Eleitoral. – v. 1. n. 1  
(2010) – . – Brasília : TSE, 2010- v. ; 23 cm.  
Bimestral.

1. Direito eleitoral – Periódico. I. Brasil. Tribunal Superior  
Eleitoral.

CDD 341.2805

---

**TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

**PRESIDENTE**

Ministra Cármen Lúcia

**VICE-PRESIDENTE**

Ministro Marco Aurélio

**MINISTROS**

Ministro Dias Toffoli

Ministra Nancy Andrighi

Ministra Laurita Vaz

Ministro Henrique Neves

Ministra Luciana Lóssio

**PROCURADOR-GERAL ELEITORAL**

Roberto Monteiro Gurgel Santos

**ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL**

**DIRETORA**

Ministra Rosa Weber

**ASSESSORA-CHEFE**

Damiana Torres

**SERVIDORES**

Ana Karina de Souza Castro  
Quéren Marques de Freitas da Silva  
Renata Livia Arruda de Bessa Dias  
Roselha Gondim dos Santos Pardo  
Rodrigo Moreira da Silva

**COLABORADORES**

Anna Cristina de Araújo Rodrigues  
Keylla Cristina de Oliveira Ferreira  
Lana da Glória Coêlho Stens

# Sumário

EDITORIAL.....	6
REPORTAGEM.....	7
Reforma política e seus impactos.....	7
ENTREVISTA .....	9
ARTIGOS .....	11
A economicidade na utilização do Fundo Partidário.....	11
Fontes do Direito Eleitoral.....	13
Eleitores menores de 18 anos: cada eleição, uma nova estatística .....	16
50 anos da primeira consulta popular nacional realizada no Brasil.....	20
O implemento do método democrático na história da democracia.....	23
TEMA COMPLEMENTAR.....	26
Algumas considerações acerca da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.....	26
SUGESTÕES DE LEITURA.....	28
<i>A invenção dos direitos humanos</i> .....	28
<i>Os donos do poder</i> .....	28
<i>Marcelino Pedregulho</i> .....	29
<i>Sábado na livraria</i> .....	29
ESPAÇO DO ELEITOR .....	30
Perguntas da Central do Eleitor.....	30
PARA REFLETIR.....	31

# Editorial

A Escola Judiciária Eleitoral do TSE publica o segundo número do ano 3 de sua *Revista Eletrônica*. Trata-se de um periódico disponibilizado na página da EJE em três formatos: o eletrônico, contendo itens dinâmicos para fácil e rápida navegação pelos internautas; o arquivo em PDF, que integra conteúdo estático; e um formato que permite ao leitor “folhear” a revista como se o fizesse com o material impresso.

O tema central desta edição é desenvolvido na entrevista com o Dr. Octávio Orzari, assessor de articulação parlamentar do Tribunal Superior Eleitoral, o qual fala sobre a reforma política em tramitação no Congresso Nacional.

A reportagem da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social do TSE focará o tema Reforma Política e seus Impactos.

Na seção Artigos são apresentados cinco textos sobre economicidade na utilização do fundo partidário, fontes do Direito Eleitoral, índice de eleitores de 16 e 17 anos, 50 anos da primeira consulta popular nacional no Brasil e, por fim, o surgimento do método democrático na história da democracia. O tema complementar esclarece aspectos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

O eleitor terá suas dúvidas esclarecidas na seção que lhe dedica um espaço especial, cuja fonte de informações é a Central do Eleitor.

Você é nosso convidado para a leitura da *Revista Eletrônica EJE*, um trabalho de equipe integrada por colaboradores de diversas unidades do TSE, a quem agradecemos a participação.

## Reforma política e seus impactos

*Eduardo Trece*

A reforma política em tramitação no Congresso Nacional discute temas de grande impacto para eleitores, candidatos, partidos e para a própria Justiça Eleitoral. Entre os temas postos a debate entre os parlamentares estão financiamento público de campanhas, listas partidárias fechadas nas eleições proporcionais, possibilidade de voto nominal no candidato ou na lista partidária, reeleição e alteração no tempo de mandato nas eleições majoritárias, coincidência das eleições nacionais, estaduais e municipais e proibição de coligações nas eleições proporcionais.

Além disso, a reforma trata de incentivos à representação feminina, fidelidade partidária (tema regulado pela Resolução-TSE nº 22.610/2007), cláusula de barreira (tema discutido nas ações diretas de inconstitucionalidade nº 1.351 e nº 1.354, no STF), suplentes de senadores, candidaturas avulsas, prazo de filiação partidária, regras de transferência de domicílio eleitoral, mecanismos de democracia direta como iniciativa popular de leis, plebiscitos e referendos.

Desde a Constituição de 1988, muitas emendas e muitos projetos de lei sobre reforma política foram propostos. Geralmente, o tema vem à tona após as eleições. Em 2011, ano de início da atual legislatura, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados instituíram comissões temporárias com a finalidade específica de debater a reforma política.

O Senado debateu temas separadamente, que se transformaram em diversas propostas legislativas discutidas na Comissão de Constituição e Justiça e, depois, no Plenário. A Câmara elaborou um anteprojeto e houve um acordo para votá-lo, na forma de substitutivos, ainda neste ano, também com separação temática.

### **A reforma**

O que se convencionou chamar de reforma política, geralmente, são temas mais complexos, que englobam o exercício do poder político. São assuntos mais amplos, que influenciam todo o sistema eleitoral. Mas é difícil traçar uma linha exata de separação.

Por outro lado, uma regra aparentemente simples, como a antecipação das datas das convenções partidárias e dos registros de candidaturas, pode ter uma repercussão política maior do que a esperada, pois altera a dinâmica dos partidos, dos candidatos (seja à reeleição ou não) e das campanhas.

No Senado Federal, há uma comissão para a elaboração de um novo Código Eleitoral, que teve os trabalhos interrompidos em 2011, tendo como uma das justificativas para isso a discussão da reforma política. Ou seja, primeiro se faria a reforma política, para depois ocorrer a adequação do Código Eleitoral ao que for aprovado.

## Impactos na Justiça Eleitoral

Entre as propostas em tramitação no Congresso Nacional, há algumas que impactam diretamente a Justiça Eleitoral. Por exemplo, existem propostas que criam fundos para o financiamento de campanhas, a serem geridos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Assim, além de administrar o Fundo Partidário, o TSE também cuidaria do fundo de campanhas.

Há outras que incrementam a atribuição da Justiça Eleitoral quanto à fiscalização dos partidos. No caso da hipótese de criação de um sistema distrital, por exemplo, muito se debateu quem faria a divisão dos distritos. Já se cogitou conferir essa atribuição à Justiça Eleitoral. Outras alterações legislativas podem causar um aumento na judicialização de conflitos e ter impacto direto na atividade da Justiça Eleitoral.

## Financiamento público

O financiamento público de campanhas é um dos temas mais debatidos da reforma política. Grande parte do financiamento de campanhas atualmente já é público, por meio do Fundo Partidário, que pode receber de forma ilimitada dotações orçamentárias, e por meio das compensações tributárias às emissoras de rádio e televisão no horário eleitoral gratuito. Além disso, há as doações de pessoas físicas e jurídicas.

Algumas propostas tratam do financiamento *exclusivamente* público, somente com recursos da União, e outras admitem a doação indireta de pessoas físicas e jurídicas, ou seja, destinadas a um fundo e revertidas posteriormente aos partidos e candidatos. Essa última ideia foi muito discutida na Câmara dos Deputados recentemente.

Nesses casos, discute-se a conjugação do financiamento público com um limite máximo de gastos, com rígidos critérios de distribuição desses recursos, com as listas partidárias fechadas, além de rigorosos critérios de fiscalização e transparência.

A Justiça Eleitoral pode ter um relevante papel na elaboração da proposta orçamentária da União para as campanhas, na administração desses fundos e na fiscalização do uso dos recursos.

## Interesse popular

Muito se discute no Congresso Nacional se a reforma política deve ser aprovada pela população por meio de referendo, o que pode estimular os brasileiros a participar do debate. Há ainda uma proposta de obrigatoriedade de publicação pelo candidato, na Internet, dos gastos de campanha.

E, se a reforma facilitar os mecanismos de democracia direta, como a iniciativa popular de leis (discute-se alterar o número de assinaturas e a possibilidade de apresentá-las pela Internet), plebiscito e referendo, também pode haver maior interesse e participação da população na política.

## Prazo

Uma eventual reforma política deve observar o princípio da anterioridade eleitoral, previsto no artigo 16 da Constituição. Portanto, para se aplicar às eleições de 2014, a reforma tem que estar em vigor até outubro de 2013, um ano antes do pleito, o que vai depender da complexidade dos temas, das tentativas de consenso e da pauta deliberativa do Congresso Nacional.

*Nesta segunda edição do ano III da Revista Eletrônica da Escola Judiciária Eleitoral, eu vou conversar com o Dr. Octávio Orzari, assessor de articulação parlamentar do Tribunal Superior Eleitoral. Inicialmente, Dr. Octávio, muito obrigado por aceitar o convite da EJE para participar desta entrevista.*

*E a primeira pergunta é: como se sabe, apesar de a reforma política já estar em andamento no Congresso Nacional há muitos anos, atualmente ela tem recebido um maior destaque. Em que consiste essa reforma e quais são os temas debatidos?*

De fato, a reforma política vem sendo muito debatida desde a Constituição de 1988. Em 2011, os debates ganharam força em razão da instalação tanto no Senado como na Câmara de uma comissão específica para debater o tema. Os temas são muito amplos, desde o financiamento público de campanha, listas partidárias fechadas, voto nominal no candidato ou na legenda, fidelidade partidária, cláusula de barreira, coincidência de eleições nacionais, municipais e estaduais, além de outros temas.

*Dr. Octávio, pode-se dizer que todas as proposições em tramitação no Congresso Nacional que dizem respeito ao tema eleitoral fazem parte dessa reforma política? Ou não, a reforma engloba um grupo específico de proposições?*

Geralmente, o que se convencionou denominar de reforma política são temas mais amplos, que dizem respeito ao exercício do poder

político. Tanto isso é verdade que o Senado Federal discutia uma alteração no Código Eleitoral e essa comissão teve o seu trabalho interrompido sob uma justificativa de instalação da comissão de reforma política. Portanto, para o Senado, primeiro se faz a reforma política, depois se altera o Código Eleitoral. Por outro lado, uma regra aparentemente simples como a antecipação das convenções partidárias e a antecipação do registro de candidatos pode ter um impacto político maior do que o esperado, porque influencia na dinâmica dos candidatos, dos partidos e das campanhas. Portanto, uma regra simples pode ter impacto político alto também. Então é difícil fazer uma separação exata do que é reforma política e dos outros temas eleitorais debatidos no Congresso.

*Agora, quais são as propostas em tramitação no Congresso Nacional que impactam diretamente a Justiça Eleitoral?*

Quando se discute financiamento público de campanha, discute-se que o TSE administraria um fundo específico para o financiamento dessas campanhas. Portanto, essa proposta tem um impacto muito grande na Justiça Eleitoral. Então, além de administrar o Fundo Partidário, o TSE administraria também um fundo para campanhas. Há outras propostas que impactam na Justiça Eleitoral, como, por exemplo, já se discutiu e hoje não é tão provável essa hipótese da configuração de um sistema distrital. E se discutia quem é que vai fazer a divisão desses distritos, e alguns defendiam que a Justiça Eleitoral deveria fazer a divisão desses distritos. E outras propostas que

podem acarretar um aumento nas demandas judiciais também têm impacto na atividade da Justiça Eleitoral, como, por exemplo, a Lei Complementar nº 135/2010.

*Dr. Octávio, dentro das proposições que fazem parte da reforma política, pode-se afirmar que a referente ao financiamento público de campanha é a de maior relevância?*

De fato, essa proposta é muito discutida e traz um grande impacto. A gente tem que lembrar que hoje o financiamento já é, em grande parte, público, tanto pelo Fundo Partidário como pelas compensações tributárias as rádios e emissoras de televisão no horário eleitoral gratuito. Então, se discute o financiamento público exclusivo e também se discute um financiamento público indireto, ou seja, as pessoas físicas e jurídicas doariam para um fundo, e esse fundo repassaria para os candidatos e partidos. Tem que se discutir o financiamento público juntamente com critérios rigorosos de distribuição desses recursos e mecanismos rígidos de fiscalização e transparência desses recursos.

*É possível dizer que essa reforma proporcionará uma maior participação da população na política brasileira?*

O que se quer fazer, muitos defendem, é que a reforma seja aprovada por meio de referendo popular. Portanto, o próprio debate da reforma já traria a população ao debate. Outro aspecto é que, se a reforma facilitar os mecanismos de participação direta, como por exemplo,

o plebiscito, o referendo, a iniciativa das leis, que se discute facilitar a propositura de leis de iniciativa popular, emendas à Constituição, inclusive por assinaturas pela Internet, pode-se dizer que uma eventual reforma política pode melhorar ou facilitar a participação política da população.

*Bem, considerando as eleições estaduais e as federais de 2014, pode-se afirmar que existe uma data-limite para a aprovação das propostas oriundas dessa reforma e a consequente aplicação nas próximas eleições?*

A reforma política tem que seguir o princípio da anterioridade eleitoral, conforme artigo 16 da Constituição Federal. Portanto, para as eleições de 2014, uma reforma política tem que estar em vigor até outubro de 2013. Isso vai depender dos consensos e da pauta deliberativa do Congresso. Vale lembrar que o Supremo já declarou que o princípio da anterioridade eleitoral é uma garantia individual do cidadão eleitor, portanto, tem que ser rigorosamente observado.

*Bem, eu tive a satisfação de conversar, nesta segunda edição do ano III da Revista Eletrônica da Escola Judiciária Eleitoral, com o Dr. Octávio Orzari, assessor de articulação parlamentar do Tribunal Superior Eleitoral. Dr. Octávio, muito obrigado pelos esclarecimentos e também por aceitar o convite da EJE para participar desta entrevista. Obrigado e até o nosso próximo encontro.*

## A economicidade na utilização do Fundo Partidário

Alexandre Velloso de Araujo\*



Os partidos políticos, para financiar seus gastos com as eleições e com a manutenção de seus serviços, lançam mão de duas fontes de recursos: uma privada, oriunda de doações e contribuições; e outra pública, do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), composto por recursos do orçamento da União, além de outros, como multas eleitorais.

A Constituição Federal, nos termos do parágrafo único do art. 70, obriga a prestação de contas a todos que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. No caso dos partidos políticos, a CF/1988 preceitua que a prestação de contas será feita à Justiça Eleitoral, que, em virtude dessa incumbência constitucional, funciona como um controle externo.

Visando à proteção da coisa pública, a CF/1988, no *caput* do art. 70, elencou diretrizes que devem ser buscadas na aplicação dos

recursos públicos, devendo ser comprovadas nas respectivas prestações de contas, em atenção à fiscalização pelos controles externos. Entre elas estão a *legalidade*, a *legitimidade* e a *economicidade*.

A economicidade, que tem estreita relação com o princípio constitucional da eficiência, representa a melhor relação custo-benefício a ser observada na utilização dos recursos públicos, impondo a seleção da opção mais vantajosa para a administração. Essa diretriz foi prevista constitucionalmente com o intuito de se evitar o desperdício desses recursos.

Essa economicidade obriga os partidos políticos a buscarem, nos gastos financiados com recursos do Fundo Partidário, a melhor opção que represente, naquele momento, uma vantagem para o Estado, de forma a evitar o desperdício dos recursos do Fundo Partidário nas relações contratuais.

A economicidade nessas relações pode se apresentar de diversas maneiras: contratação a preço de mercado, economia na contratação em relação ao custo de oportunidade, pesquisa de mercado, entre outras.

Um exemplo é o fretamento de aeronaves. A economicidade nesse tipo de serviço é conseguida quando o partido político demonstra que o montante contratado é menos oneroso que a aquisição de passagens aéreas para os

\*Servidor da Justiça Eleitoral. Analista judiciário lotado na Coepa/Secep do Tribunal Superior Eleitoral.

respectivos passageiros, em relação à mesma viagem.

É verdade que a própria CF/1988, no § 1º do art. 17, atribuiu aos partidos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Contudo, essa autonomia não significa utilização de recursos públicos sem critérios e sem controle. Há de se esclarecer também que esse controle não se limita à legalidade, mas, conforme previsão constitucional, também à economicidade. Nas palavras de Martonio Barreto Lima<sup>1</sup>, “o controle sobre as finanças partidárias e campanhas eleitorais não tem preocupação somente com a legalidade da Contabilidade Financeira”.

Uma crítica a esse entendimento poderia advir de argumentações quanto ao fato de o art. 70 tratar de controle exercido pelo Congresso Nacional. Contudo, o cerne do referido artigo é o

controle externo sobre a gestão e utilização de recursos públicos. Em razão disso, a interpretação harmônica das normas constitucionais, tendo como corolário o fim público, atribuiu competência peculiar à Justiça Eleitoral para exercer o controle externo especificamente sobre os recursos públicos geridos e utilizados pelos partidos políticos, legitimando a observância da economicidade na utilização dos recursos do Fundo Partidário.

Dessa forma, ainda que o partido tenha autonomia constitucional para definir sua organização e funcionamento, quanto aos recursos públicos que utiliza e administra, encontra-se vinculado ao art. 70 da CF/1988, para fins de prestação de contas, o que torna imperativa a comprovação da economicidade nos gastos de manutenção e de campanhas eleitorais financiados com recursos do Fundo Partidário

<sup>1</sup> BONAVIDES, P.; MIRANDA, J.; AGRA, W. de M. (Coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

## Fontes do Direito Eleitoral

Rodrigo Moreira da Silva\*

Ao falar sobre as fontes do Direito Eleitoral, é necessário o conhecimento prévio sobre o que são *fontes do direito*, pois esse é um termo técnico que, apesar de simples e intuitivo, foi trazido para o Direito e carrega consigo alguns pressupostos. É nesse sentido que se dará o texto. Primeiro, para fazer entender o significado de *fontes do direito* e, em seguida, para elencar e traçar breves comentários sobre as fontes do Direito Eleitoral em específico.

Começando pela língua portuguesa, fonte é o local de onde se brota água, é a nascente, é a origem de algo que não existia. Por meio da fonte, nasce algo novo. Essa é a ideia que se deseja ter em mente quando falamos em fontes do Direito.

Mas esse, também, não é o único sentido que se deseja dar ao termo. Como se trata de uma área do conhecimento, ele deve estar, no mínimo, organizado. Assim, ao mencionar que o direito brota de determinadas fontes, igualmente queremos dizer que só elas são legítimas para criá-lo. Portanto, serve de orientador que alerta a quem necessite do Direito sobre onde se deve procurar. É nesse sentido que “[...] é preciso organizar o conjunto num todo coerente, é preciso demarcar o papel do Estado e de seus atos, produtores de normas, para toda a comunidade.”<sup>1</sup> Enfim, é por meio da teoria das fontes que podemos delimitar quais são as normas e quem as produz.

Em breves palavras, averigua-se, então, o motivo de se estabelecerem as fontes do direito. É, pois, uma necessidade humana! É uma necessidade que surgiu da constante mudança e da instabilidade do Direito. Não poderia ser de outra forma, porque o Direito acompanha a evolução e, à proporção que a sociedade muda, ele também muda. É o que acontece, por exemplo, quando há a criminalização ou a descriminalização de alguma conduta. Logo, para não se perder em um emaranhado de normas e de produtores de normas é que a teoria das fontes determina quais são. Isso, ao menos, ameniza a sensação de instabilidade.

A teoria das fontes, portanto, diz respeito à entrada das normas no mundo do Direito, ao reconhecimento delas como normas jurídicas, muito embora não seja a teoria, propriamente dita, que dê legitimidade às fontes. Nesse sentido, a teoria apenas delimita o que são e quais são as fontes. A legitimidade de uma lei, por exemplo, vem do fato de ela ter passado adequadamente pelo processo legislativo, de ter sido criada pelas pessoas corretas, etc. Percebe-se, então, que a teoria apenas enumera o que deve ser considerado fonte.

Fazendo um apanhado do que foi mostrado, podemos enumerar, resumidamente, a importância da teoria das fontes do Direito: (a) indica o lugar de onde nasce o direito; (b) possibilita a organização; e (c) suaviza a sensação de instabilidade.

<sup>1</sup>FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica decisão e dominação*. 5. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2007. p. 227).

\*Bacharel em Direito, servidor do Tribunal Superior Eleitoral, lotado na Escola Judiciária Eleitoral.

Resta, portanto, enumerar quais são as fontes do direito. Todavia, fazemos uma advertência. O texto tratará das fontes aplicadas ao Direito Eleitoral. Logo, é necessária uma visão mais ampla quando enumerarmos as fontes eleitorais, pois as fontes do direito são gênero, do qual as fontes do Direito Eleitoral são espécie. Exemplificando, a lei é uma fonte do Direito, mas, quando se tratar de Direito Eleitoral, uma das fontes será a Lei das Eleições. Repare que ela não deixa de ser uma lei; é apenas uma lei específica sobre o conteúdo de Direito Eleitoral.

Enfim, são, sabidamente, fontes do direito: a Constituição Federal, as leis, a jurisprudência, os costumes, a doutrina, os princípios gerais de Direito e a equidade. Utilizando a visão sobre a organização que as fontes do direito proporcionam, Tércio Sampaio as considera como lugares comuns nos quais se encontram as normas e, a partir daí, discorre sobre a importância de cada uma delas:

Entre estes lugares comuns devem-se mencionar, como uma espécie de princípio orientador geral para a organização dos demais, os valores liberais da segurança e da certeza. A partir desse critério, podemos entender que a dogmática proponha classificações das fontes com base no grau maior ou menor de objetividade de que gozem as normas em face de sua origem e modo de formação. Nesse contexto, as fontes estatais aparecem em primeiro lugar, por sua formalidade e formulação revestida de autoridade geral e reconhecida institucionalmente. Em seguida, aparecem as fontes menos objetivas, de menor grau de certeza e segurança, como os costumes e a jurisprudência. Por fim, as fontes negociais, próprias da atividade privada, por natureza

múltipla e particularizada, variável de situação para situação, que são fontes de baixo grau de certeza e segurança, por sua subjetividade acentuada, como é o caso também da própria doutrina, dos sentimentos de justiça e equidade<sup>2</sup>.

Na sequência, foram enumeradas as fontes do Direito Eleitoral, que são: a Constituição Federal, o Código Eleitoral, a Lei das Eleições, a Lei das Inelegibilidades, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, as consultas, as resoluções do TSE e as demais citadas anteriormente: a jurisprudência, os costumes, a doutrina, os princípios gerais de Direito e a equidade.

De modo extremamente reduzido, será citada apenas a função de cada uma delas no ordenamento jurídico.

No tocante ao Direito Eleitoral, a Constituição de 1988 trouxe normas sobre direitos políticos, tais como alistamento eleitoral e condições de elegibilidade, além de normas gerais sobre partidos políticos e estrutura da Justiça Eleitoral.

O Código Eleitoral – Lei nº 4.737/1965 –, apesar de ser uma lei muito antiga, continua a dispor sobre estrutura e organização da Justiça Eleitoral – no que não contrarie a CF/1988 –, alistamento eleitoral, eleições, garantias eleitorais e crimes eleitorais.

A Lei das Eleições – Lei nº 9.504/1997 – trata de tudo o que deve ocorrer durante as eleições, desde o registro de candidaturas e da propaganda eleitoral até a apuração dos votos. É, inclusive, uma lei mais recente que o Código Eleitoral e deve prevalecer sobre ele no que forem conflitantes.

<sup>2</sup> FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica decisão e dominação*. 5. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2007. p. 228.

A Lei das Inelegibilidades – Lei Complementar nº 64/1990 – trata das hipóteses em que os cidadãos estão impedidos de ser eleitos. Essa lei foi atualizada pela recente Lei da Ficha Limpa.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/1995 – trata de organização, funcionamento, finanças e contabilidade dos partidos políticos, além de acesso gratuito deles ao rádio e à televisão.

As consultas são atos da Justiça Eleitoral que se prestam apenas a dar orientações sobre uma situação jurídica qualquer no que tange à matéria de Direito Eleitoral, mas que não podem tratar de caso concreto. Logo, são apenas esclarecimentos que não têm força para serem executados e que não obrigam os juízes a decidirem daquela forma, apesar de poderem ser utilizados para fundamentar as decisões judiciais. Como consequência, servem apenas para prevenir conflitos.

Há, também, as resoluções do TSE, que são criadas para regulamentar as eleições. Juridicamente falando, as resoluções são regulamentos e devem ser tratadas como tal. Isso implica dizer que são atos normativos de caráter geral e abstrato, pois não podem tratar de caso concreto e devem ser aplicados a quem

neles se enquadre. Todavia, os regulamentos são editados para promover a fiel execução da lei, portanto não podem criar algo novo, não podem extrapolar o que foi estabelecido na lei, não podem tratar do que não é tratado na lei, não criam direitos, nem os extinguem. São apenas meros regulamentos que se limitam a estabelecer o modo como a lei será executada. Esse é o limite do regulamento. Nota-se que é totalmente dependente da lei e que, sem a lei, não haveria espaço para o regulamento. Como também, sem o regulamento, a lei seria executada de maneiras distintas. Imagine uma eleição executada em mais de 5.600 municípios sem qualquer orientação comum sobre como proceder dentro do que a lei criou. Certamente, seria algo desastroso.

As demais fontes são gerais e não apresentam diferença alguma quando empregadas no Direito Eleitoral, motivo pelo qual não serão citadas neste artigo.

Enfim, são essas as noções básicas sobre as fontes do Direito Eleitoral. São conhecimentos que ajudam o cidadão a se situar dentro do conteúdo de Direito Eleitoral e que facilitam a pesquisa sobre algum tema específico da legislação eleitoral.

## Eleitores menores de 18 anos: cada eleição, uma nova estatística

Daniela Andrade Santiago\*

Tudo começou a partir da publicação da Constituição Federal, em outubro de 1988, quando foi estabelecido o voto facultativo para os jovens maiores de 16 e menores de 18 anos, em seu art. 14, § 1º, inciso II, alínea c.

A democracia havia se reinstalado no Brasil, trazendo consigo esta grande conquista: a participação dos (mais) jovens na escolha dos candidatos aos cargos políticos eletivos, tanto nas eleições gerais quanto nas municipais.

O intuito parecia ser estabilizar em caráter definitivo a democracia, uma vez que o país acabava de sair do período militar, durante o qual cinco presidentes militares foram eleitos indiretamente, fazendo-se urgente a consolidação de um novo regime político democrático.

Apesar de um civil ter chegado à Presidência da República (Tancredo Neves/José Sarney) em janeiro de 1985, sua eleição ainda ocorreu de forma indireta, segundo determinavam as disposições constitucionais vigentes à época (art. 74, Emenda Constitucional nº 1, de 1969), uma vez que fora derrotado em votação no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 5/1993 (Emenda Dante de Oliveira), que propunha eleições diretas presidenciais já para o ano de 1985.



Diante de tal realidade, os estudiosos afirmavam que os brasileiros precisavam acreditar na nova fase política e participar efetivamente do processo eleitoral. Mais que isso, era necessário que os jovens de 16 e 17 anos registrassem ativamente a sua participação, haja vista que o voto para eles era facultativo.

Dessa forma, a partir da Constituição de 1988, a primeira participação dos jovens de 16 e 17 anos foi na eleição direta para presidente da República em 1989, quando foi eleito o candidato Fernando Collor de Mello<sup>1</sup>.

Vale ressaltar que, quando se fala em atuação dos jovens no processo eleitoral, nos referimos somente ao momento inicial de inscrição do título eleitoral, uma vez que não é possível medir a presença exclusiva dessa parcela da população às urnas eleitorais, pois o voto é secreto e inexistem estatísticas dessa natureza.

<sup>1</sup> No site do TSE não constam dados da participação dos jovens de 16 e 17 anos nessa eleição.

\* Bacharel em Direito. Servidora da Justiça Eleitoral lotada na Seção de Gestão de Patrimônio/TSE.

Então, ao falar das inscrições de títulos eleitorais, é possível dizer que um pouco mais adiante, em 1990, elas atingiram um índice satisfatório, alcançando mais de 2,9 milhões de eleitores, o que representava 2,07% do eleitorado nacional. Em 1992, chegou a atingir mais de 3,2 milhões de eleitores (3,57% TT)<sup>2</sup>.

O resultado do *impeachment* do presidente Collor foi um fator que refletiu na participação dos jovens nos cartórios eleitorais, que registraram queda de 3,2 milhões em 1992 para 2,1 milhões de eleitores (2,24%TT) em 1994 e 2,3 milhões em 1996 (2,34%TT)<sup>3</sup>.

Diante do declínio das inscrições eleitorais, surgiu a necessidade de que medidas eficazes alterassem a confirmação da estatística da participação dos jovens nas urnas. Para isso, foram elaboradas diversas ações, campanhas e programas com o objetivo de estimular a participação dos jovens nas eleições.

O TSE, juntamente com os Tribunais Regionais Eleitorais, desenvolveu um programa de conscientização, conhecido como Jovem Eleitor, com o objetivo de informar alunos de escolas municipais, estaduais e

federais, atingindo atuais e futuros eleitores, os adolescentes menores de 16 anos.

Esse programa compreendeu visitas às escolas, onde se ministravam palestras, apresentavam-se vídeos educativos e se distribuíam cartilhas, e culminou no crescimento do índice de participação dos jovens nos cartórios eleitorais (com a inscrição de títulos eleitorais) de 2,3 milhões em 2010 para 2,6 milhões em 2012, conforme publicação do TSE:

De acordo com o TSE, o crescimento é fruto do interesse e da participação dos jovens na política, em especial nas eleições municipais. Tal patamar de jovens votantes foi alcançado em 2008, também nas eleições municipais, quando o eleitorado nessa faixa etária chegou a 2.923.485. Em 2010, ano de eleições presidenciais, o número de jovens votantes foi de 2.391.092<sup>4</sup>.

Para melhor análise do acima exposto, seguem os números e o respectivo percentual de jovens de 16 e 17 anos, divididos por sexo, aptos a votar nas eleições gerais e municipais entre os anos de 1990 e 2012.

<sup>2</sup> TT: total do eleitorado nacional.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

### 2012 (eleição municipal)

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	475.354	49,710	480.863	50,290	0	0,000	956.217	0,680
17 anos	827.783	49,710	837.418	50,290	0	0,000	1.665.201	1,190

### 2010 (eleição geral)

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	436.942	48,510	463.865	51,490	0	0,000	900.807	0,660
17 anos	739.566	49,620	750.979	50,380	0	0,000	1.490.545	1,100

**2008 (eleição municipal)**

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	559.627	49,980	560.017	50,020	0	0,000	1.119.644	0,860
17 anos	907.078	50,280	896.869	49,720	0	0,000	1.803.947	1,380

**2006 (eleição geral)**

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	424.251	48,760	445.918	51,240	0	0,000	870.169	0,690
17 anos	831.393	49,310	854.829	50,690	0	0,000	1.686.222	1,340

**2004 (eleição municipal)**

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	750.072	50,130	746.216	49,870	0	0,000	1.496.288	1,230
17 anos	1.093.562	50,560	1.069.415	49,440	0	0,000	2.162.977	1,780

**2002 (eleição geral)**

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	319.295	50,230	316.315	49,770	0	0,000	635.610	0,550
17 anos	800.410	50,580	781.928	49,420	0	0,000	1.582.338	1,370

**2000 (eleição municipal)**

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	591.958	50,930	570.391	49,070	0	0,000	1.162.349	1,060
17 anos	1.024.522	51,370	970.064	48,630	0	0,000	1.994.586	1,820

**1998 (eleição geral)**

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	294.972	51,000	283.373	49,000	0	0,000	578.345	0,550
17 anos	673.338	51,620	631.196	48,380	0	0,000	1.304.534	1,230

**1996 (eleição municipal)**

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	382.12,2410	50,680	371.862	49,320	0	0,000	753.972	0,740
17 anos	835.451	51,520	786.041	48,480	0	0,000	1.621.492	1,600

**1994 (eleição geral)**

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	403.949	51,670	377.843	48,330	3	0,000	781.795	0,820
17 anos	710.055	52,580	640.331	47,420	9	0,000	1.350.395	1,420

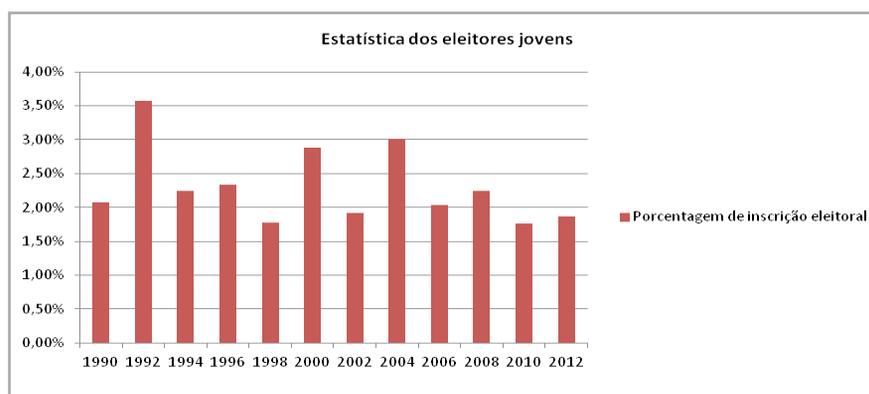
**1992 (eleição municipal)**

Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	720.610	51,510	677.622	48,440	609	0,040	1.398.841	1,550
17 anos	960.203	52,680	861.948	47,290	488	0,030	1.822.639	2,020

**1990 (eleição geral)**

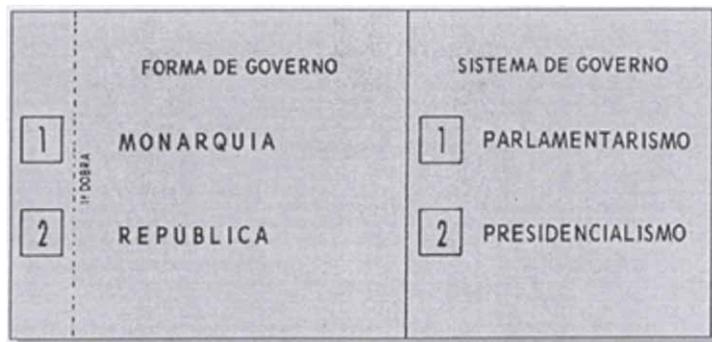
Faixa etária	Masculino (M)	%M/T	Feminino (F)	%F/T	Não informado (N)	%N/T	Total (T)	%/TT
16 anos	575.747	49,740	581.822	50,260	0	0,000	1.157.569	0,820
17 anos	877.962	49,990	878.258	50,010	0	0,000	1.756.220	1,250

Dados obtidos no site do TSE, disponíveis em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>.



## 50 anos da primeira consulta popular nacional realizada no Brasil

Vanessa de Carvalho Vaz\*



Meio século atrás, em 1963, foi realizada a primeira consulta popular nacional brasileira: um referendo para definir os rumos políticos da história do país. A consulta foi sobre a continuação ou não do sistema de governo parlamentarista. Para entender o motivo disso, vamos voltar um pouco na história.

Tudo começou com a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961. Na época, os ministros da Guerra, Aeronáutica e Marinha lançaram manifesto no qual declaravam não aceitar a substituição de Jânio pelo seu vice, João Goulart, que estava de viagem à China comunista. Uma semana após a renúncia de Jânio, o Congresso votou às pressas uma emenda que retirava os poderes da presidência, e instituiu o sistema parlamentarista de governo. O ato previa também a realização de uma consulta popular para saber se seria mantido ou não o parlamentarismo.

É sabido que a consulta popular é um dos meios (art. 14 da CF/1988) que o cidadão tem para exercer a democracia direta ou participativa e ocorre sempre que a população

é chamada a opinar diretamente sobre um assunto específico e importante. Ela pode ser feita de duas formas: por meio de plebiscito, quando o cidadão opina previamente sobre a possível criação de uma lei; ou por meio de referendo, quando uma lei aprovada por um órgão legislativo é submetida à aceitação ou não dos eleitores. Nos dois casos, a realização e a proclamação do resultado são de responsabilidade da Justiça Eleitoral.

Assim, há 50 anos, o TSE e todos os servidores e colaboradores da Justiça Eleitoral trabalharam para garantir que todos os eleitores, espalhados pelos 23 estados e pelos territórios de Amapá, Roraima e Rondônia, pudessem participar do referendo de 6 de janeiro de 1963 e opinar sobre os rumos da política nacional.

Era preciso preparar toda uma estrutura de eleição nacional, de modo que cada eleitor de cada rincão do país pudesse ter acesso a sua seção eleitoral, com cabine de votação inviolável (para o voto poder ser realmente secreto), para manifestar sua opinião em uma cédula oficial de votação do referendo e colocá-la numa urna da época, fora todo o sistema de apuração organizado para garantir uma eleição mais segura, legítima e livre de fraudes.

O resultado do referendo foi que 76% do eleitorado brasileiro de 1963 disseram “não” ao parlamentarismo e, com isso, o Brasil voltou ao presidencialismo, e João Goulart passou a ter

\*Formada em jornalismo pela UnB. Já trabalhou na TV Câmara e no Banco do Brasil. Atualmente, é servidora do Tribunal Superior Eleitoral, lotada no Núcleo de TV e Rádio.

poderes de presidente. Mal sabia ele que em março do ano seguinte (1964) ele sofreria um golpe de estado, começaria a ditadura militar e a democracia só voltaria 20 anos depois. Mas essa é outra história... Por enquanto, o debate sobre qual era (ou é) o melhor sistema de governo para o país parecia estar encerrado.

Além dos 50 anos da primeira consulta popular em âmbito nacional, em 2013 também comemoramos 20 anos da segunda consulta, dessa vez em forma de plebiscito, realizado em 21 de abril de 1993. Previsto na Constituição de 1988 (no art. 2º do ADCT), o plebiscito de 1993 reascendeu um antigo dilema nacional e acrescentou uma nova questão ao debate: qual é o melhor sistema de governo para o país – o presidencialismo ou o parlamentarismo? E a melhor forma de governo – a monarquia ou a república?

Quanto ao sistema de governo, 36 milhões e meio de brasileiros optaram pelo presidencialismo. A respeito da forma de governo, a republicana ganhou, com mais de 43 milhões de votos.

Mas a grande novidade dessa consulta popular nacional de 1993 foi o chamado voto em trânsito. Embora estivessem fora de sua cidade e/ou estado, 551.043 eleitores puderam exercer o direito/dever do voto e expressar sua opinião sobre os rumos do destino político do país. Esse plebiscito consolidou a forma e o sistema de governos que temos hoje.

A terceira e última (até o momento) consulta popular realizada em nível nacional ocorreu no dia 23 de outubro de 2005, em forma de referendo. A população foi perguntada sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. Mas, diferentemente das outras consultas, nas quais o eleitor fez uso

da cédula de papel, no referendo de 2005 foi utilizada a urna eletrônica.

Vale lembrar que, para chegar ao sistema de votação eletrônico, tivemos que passar por muitas fases. Primeiro, em 1986, foi criado um cadastro único e informatizado de eleitores por meio do recadastramento nacional de eleitores; segundo, em 1994, foi implantada a informatização da totalização dos votos, isto é, os votos foram apurados manualmente, mas digitados e totalizados por computadores; e, por fim, nas eleições municipais de 1996, iniciou-se, gradativamente, a implementação do voto eletrônico no país, quando cerca de um terço do eleitorado brasileiro votou pela urna eletrônica.

Voltando ao referendo de 2005, em 23 de outubro, os eleitores foram convocados a responder à seguinte pergunta: o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil? Compareceram às urnas 95.375.824 eleitores. A opção “não” venceu com mais de 59 milhões de votos, contra a opção “sim”, que obteve 33 milhões de votos, na maior consulta popular informatizada do mundo.

Além disso, uma novidade para a democracia participativa: a Justiça Eleitoral desenvolveu uma urna eletrônica apta a receber ao mesmo tempo os votos dos candidatos aos cargos eletivos e as respostas referentes às consultas de um plebiscito ou referendo.

Antes, para se fazer uma consulta no mesmo dia da eleição, era preciso utilizar duas urnas diferentes, duas cabines, o que aumentava os custos. Um exemplo disso foi o referendo regional do Acre sobre a mudança ou não de horário oficial do estado em relação a Brasília. A consulta ocorreu junto com as eleições de

2010 e foram usadas duas urnas, uma para votação e outra para o referendo.

Com a nova tecnologia desenvolvida, hoje é possível fazer consultas (plebiscitos e referendos) junto com uma eleição, utilizando-se uma única urna eletrônica. Foi o que aconteceu nas eleições municipais de 2012. No mesmo dia e na mesma urna em que escolhiam seus futuros prefeitos, vices e vereadores, eleitores de cinco municípios de dois estados (RO e RN) puderam responder também a três plebiscitos

locais acerca de criação, desmembramento e mudança de nome de município.

Meio século após a primeira consulta popular nacional realizada no Brasil, com todo o avanço da política, do Direito Eleitoral, da tecnologia, fica o desafio de fazer da nossa democracia uma democracia mais participativa e direta, com mais consultas populares, mais plebiscitos e referendos.

## O implemento do método democrático na história da democracia

Frederico Franco Alvim\*

No famoso discurso fúnebre de 431 a.C., Péricles rendeu homenagens às vítimas do primeiro ano da Guerra do Peloponeso. Reunindo o povo no cemitério Cerâmico, o ilustre estadista destacou o espírito profundo da democracia ateniense, conclamando aos sobreviventes que seguissem na defesa da eternidade de seu legado. Por intermédio de suas palavras, naquele momento, Atenas vertia-se de cidade em ideal; e o regime democrático surgia como modelo.

O modelo grego, porém, em muito diferia dos atuais regimes de governo popular. A democracia de então era exercida sem quaisquer intermediários: os assuntos de Estado eram resolvidos em assembleias populares (denominadas *ecclesias*), nas quais os cidadãos que compunham o estrato social mais elevado deliberavam, entre outros assuntos, sobre a designação de magistrados e embaixadores, declarações de guerra e paz, aprovação de leis e aplicações de penas de desterro (ostracismo)<sup>1</sup>. Como se vê, a *polis* grega se autogovernava, prescindindo de processos eletivos, tais como os concebidos atualmente.

A experiência ateniense, entretanto, não durou mais do que dois séculos. A causa da interrupção foi, como observa Grondona (2000, p.9)<sup>2</sup>, o desprestígio que a forma democrática de

governo sofreu ante a derrota militar na Guerra do Peloponeso, para a monárquica Esparta, em 404 a.C. O insucesso bélico, atribuído à superficialidade e à irresponsabilidade das assembleias populares, insuflado pela condenação que levou à morte de Sócrates, veio a influenciar de maneira negativa uma sucessiva geração de notáveis – sobretudo os filósofos Platão e Aristóteles<sup>3</sup> – que, desapontados com as falhas apresentadas pelo modelo em estudo, dedicaram-se à defesa de sistemas políticos não democráticos.

Contemporâneo à ascensão e à queda do modelo ateniense, o experimento romano – sobretudo na fase da República (509 a.C. a 27 a.C.) – daria à humanidade um contributo indispensável à construção dos regimes políticos atualmente vigentes: o esboço do instituto da *representação*. Com efeito, ao passo que todas as questões públicas relevantes, na Grécia, eram decididas diretamente pelo corpo de cidadãos, em Roma, desenvolveu-se um sistema por meio do qual a vontade social, quando solicitada, era-o de maneira mais restrita, em caráter primordialmente homologatório, por meio de *comitias centuriatas* (consultas a representantes da aristocracia) ou de *concilia plebis* (consultas a representantes dos plebeus). Ou seja: enquanto os gregos

<sup>1</sup> NATALE, A. *Derecho político*. 2. ed. Buenos Aires: Editora Depalma, 1998. p. 247.

<sup>2</sup> GRONDONA, M. *História de la democracia*. Disponível em: <<http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/175.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2011.

<sup>3</sup> Em síntese apresentada por Mário Justo López (2005, p. 401-402), pode-se afirmar que a crítica platônica – exposta em obras como *A república e O político* – consiste em sustentar ser inadmissível que a condução da polis fosse exercida à própria sorte, por qualquer pessoa, ao passo que a concepção aristotélica – encontrada em *A política* – centra-se na ideia de que as democracias seriam injustas, basicamente, porque, ao igualarem a todos indiscriminadamente, independentemente dos méritos, conduziriam, inevitavelmente, a um perpétuo domínio de pobres sobre ricos, de sorte a inviabilizar o necessário equilíbrio de direitos.

\*Especialista em Direito e Processo Eleitoral, pós-graduando em Poder Judiciário com ênfase em Direito Eleitoral, doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais (com orientação em Direito Eleitoral). Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. Professor de Direito Eleitoral.

detinham o poder de criar, discutir e aprovar seus diplomas legislativos, os romanos limitavam-se a externar a aprovação ou a recusa diante de propostas que lhes eram apresentadas pelas figuras do patriarcado.

Note-se que a abertura à manifestação popular na república romana tampouco denota a utilização de processos eletivos semelhantes aos modernos. Isso não apenas porque, à diferença dos regimes políticos atuais, os senadores romanos não eram eleitos (mas sim indicados pelas famílias patrícias), senão também pelo fato de que aquela sociedade desconhecia o conceito de voto popular<sup>4</sup>, valendo-se de um sistema de *sufrágio coletivo* (tribal ou familiar).

Por volta de 130 a.C, como aponta Robert Dahl (2009, p. 24)<sup>5</sup>, a república romana começou a enfraquecer, não apenas pela inquietude civil, mas também pela guerra, pela corrupção e por um decréscimo do espírito cívico que existia entre os cidadãos. Seu declínio culminaria com o início da ditadura de Júlio César, período a partir do qual a participação do povo no governo, salvo em algumas comunidades isoladas<sup>6</sup>, praticamente desapareceria do cenário político mundial.

Depois de um hiato despótico de quase 20 séculos, os exemplos clássicos inspirariam as revoluções Gloriosa (Inglaterra, 1688) e Francesa (1789), estopins da democracia moderna. A partir do século XVII, a sucessiva superação das monarquias absolutas europeias cederia espaço ao resgate de ideias republicanas que, em seu bojo, traziam ditames de espírito democrático.

No primeiro caso, a revolta, inicialmente instaurada com o objetivo de restabelecer uma monarquia protestante, culminaria com a criação de um modelo de monarquia parlamentarista de caráter *semidemocrático*, caracterizado pelo surgimento de um órgão legislativo misto, composto pela Câmara dos Lordes (de composição aristocrática e transmissão hereditária) e pela Câmara dos Comuns (de composição popular e preenchimento eletivo). Observe-se que, em sua origem histórica, o novo regime inglês somente era popular em sua base, isto é, só era democrático sob o prisma dos votantes, eis que os votados provinham, inexoravelmente, da classe burguesa.

No entanto, se o fenômeno inglês, de sua parte, simboliza o início de uma recuperação democrática – e da adoção universal do método eletivo –, o marco dessa guinada encontra-se, de fato, no levante francês, levado a efeito 100 anos depois. É que, embora a Revolução Gloriosa tenha, por sua vez, marcado o fim de um domínio absolutista, não encampava, ideologicamente, a possibilidade de transferir às massas a titularidade do poder. Essa ideia, ao revés, era central na pauta francesa, e acabou por exercer papel de relevo na multiplicação da base de apoio revolucionário. Na visão de Hobsbawm (2009, p. 109)<sup>7</sup>, para além de uma grave convulsão social, impulsionada pela fome, uma campanha de propaganda a favor de eleições deu ao desespero do povo uma perspectiva política, aliada a uma “tremenda e abaladora ideia de se *libertar* da pequena nobreza e da opressão”.

Assim é que, derrubado o *Ancien Régime*, o método eleitoral finalmente surgiria como forma de exercício da liberdade democrática. Com a

<sup>4</sup> SÁNCHEZ, J. E. A. *Derecho electoral*. Ciudad de México: Oxford, 2010. p. 36-37.

<sup>5</sup> DAHL, R. *Sobre a democracia*. 2. ed. Brasília: UNB, 2009.

<sup>6</sup> V.g., algumas cidades do norte da Europa, por volta de 600 d.C. a 1000 d.C., e da Itália, por volta de 1.100 d.C.

<sup>7</sup> HOBBSAWM, E. *A era das revoluções: 1789-1848*. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

lei constitucional de 1793, o Estado francês não apenas reconheceu o povo como fonte única de todos os poderes, como também a ele destinou seu exercício<sup>8</sup>. Nascia, aí, a moderna democracia representativa.

Anos depois, contudo, a recém-nascida democracia francesa também sucumbiu. O fracasso atribui-se aos excessos cometidos pela assembleia e às atrocidades praticadas pelos radicais jacobinos, que deram espaço ao Império Napoleônico, que, ruindo, deu lugar à restauração da monarquia pela dinastia dos Bourbons, em 1814.

Tal como em Atenas, portanto, a democracia foi descredenciada, na França. Seu prestígio, entretanto, passaria a ser resgatado pela obra de Alexis de Tocqueville, a quem se deve, em boa parte, o fato de o sistema liberal haver trilhado a senda da democratização. Isso porque, após a derrota de Napoleão, a crescente influência da Rússia na Europa fez com que se acreditasse no despotismo como paradigma, até que o autor apontasse para o sucesso da vivência estadunidense.

Atualmente, vê-se concretizada a profecia toquevilliana que apontava a adoção de regimes populares como um fenômeno universal e irrefreável. O desenrolar da história demonstra que os sistemas democráticos – a despeito de períodos de severos retrocessos –, foram, paulatinamente, implantados em quase todas as nações modernas.

De certa forma, a história dos governos democráticos pode ser comparada a um excerto do *Livro das Vaidades*, no qual o filho de Davi afiança a fragilidade humana diante de outras obras de Deus:

Uma geração vai, e outra geração vem; porém a terra para sempre permanece. E nasce o sol, e põe-se o sol, e volta ao seu lugar donde nasceu. O vento vai para o sul, e faz o seu giro para o norte; continuamente vai girando o vento, e volta fazendo seus circuitos. (Eclesiastes 1: 4-6.)

Assim como a aragem salomônica, os ventos democráticos deram suas voltas, geração após geração, até que a humanidade do chão se levantasse, a fim de prestigiar a sua própria grandeza.

<sup>8</sup> VASCONCELOS, J. *Democracia pura*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2011. p. 64.

# Tema complementar

## Algumas considerações acerca da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

Adriana Morales Alencar\*

Em 25 de agosto de 2009, foram publicados no *Diário Oficial da União* a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. A publicação do tratado internacional no diário oficial é a quarta, e última, fase de conclusão dos tratados<sup>1</sup>, isto é, a partir daí, o acordo internacional passa a fazer parte do ordenamento jurídico interno.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência poderia ser considerada apenas como mais um tratado internacional que o Brasil assinou, não fossem as últimas modificações na Constituição Federal, as quais acabaram por alterar o entendimento acerca da posição hierárquica dos tratados internacionais em âmbito interno.

O Supremo Tribunal Federal, por maioria, decidiu que os tratados internacionais sobre direitos humanos entram no ordenamento pátrio com caráter de supralegalidade, ou seja, encontram-se situados numa escala hierárquica imediatamente abaixo da Constituição Federal, mas acima das demais leis do país.

<sup>1</sup> Na lição de Valério de Oliveira Mazzuoli, exposta em sua obra *Curso de Direito Internacional Público*, 4ª edição, 2010, p. 179-180, os tratados e convenções internacionais são atos solenes, cuja conclusão requer a observância de uma série de formalidades rigorosamente distintas e sucessivas. "Eles somente se completam após a realização de sucessivos atos jurídicos que vão se encadeando e se entrelaçando desde a sua celebração até a sua entrada em vigor. São quatro as fases pelas quais têm de passar os tratados solenes até a sua conclusão: a) a das negociações preliminares e assinatura; b) a da aprovação parlamentar (*referendum*) por parte de cada Estado interessado em se tornar parte no tratado; c) a da ratificação ou adesão do texto convencional, concluída com a troca ou depósito dos instrumentos que a consubstanciam; e d) a da promulgação e publicação do texto convencional na imprensa oficial do Estado. Esta última fase é apenas complementar às demais e visa dar aplicabilidade interna ao compromisso internacionalmente firmado."

Tal posicionamento provocou várias alterações na interpretação que antes se tinha por certa. Quando prevalecia o entendimento de que os tratados internacionais tinham o *status* de lei ordinária, qualquer que fosse a matéria neles abordada, os direitos e garantias neles assegurados não surtiam efeito prático em âmbito interno se houvesse colisão com uma norma que lhe era hierarquicamente superior.

No entanto, em meio a tantas novidades no mundo jurídico, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ganha um destaque especial. De fato, estamos diante do primeiro (e único, até agora) tratado internacional aprovado com quórum qualificado, sendo, portanto, equivalente a uma emenda constitucional.

A primeira e mais significativa consequência disso é que uma lei que estiver em desconformidade com os preceitos inscritos na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência será tida por inconstitucional. Temos, então, uma norma constitucional esparsa, fora do conjunto de 250 artigos, hoje presentes na atual Constituição do Brasil<sup>2</sup>, e destinada a, exclusivamente, tratar dos direitos das pessoas com deficiência e a orientar toda a legislação infraconstitucional, de

<sup>2</sup> Tal observação nos leva a refletir sobre a classificação, hoje consagrada, da Constituição Federal ser tida como absolutamente escrita. Sabe-se que, em tal critério, considera-se escrita a Constituição que concentra todas as suas regras e princípios em um único documento; já as costumeiras aceitam textos fora da Constituição, mas com *status* constitucional. Embora as classificações adotadas pela doutrina rotulem as constituições por suas características predominantes, parece-nos que, com o alargamento das normas tidas por constitucionais a partir da aprovação de tratados internacionais de direitos humanos com quórum qualificado, possamos, no futuro, ter uma alteração desse entendimento.

\*Graduada em Direito pela UFMS e pós-graduada em Direito Constitucional pela Uniderp. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul.

âmbito federal, estadual e municipal. As normas sobre acessibilidade, não discriminação, conscientização, dentre outras, fixadas na referida Convenção Internacional, têm de ser observadas por todos os entes políticos quando forem desenvolver suas prerrogativas legiferantes.

Em análise ao texto de tal tratado internacional, nota-se a predominância de normas de eficácia limitada, declaratórias de princípios programáticos, isto é, normas que prescrevem direitos e prerrogativas inerentes à cidadania e veiculam programas a serem implementados pelo Estado. Por não estarem “prontas” para surtir efeitos no mundo jurídico, a maioria das normas ali fixadas não poderá ser imediatamente aplicada. Caberá, na maioria dos casos, ao Estado-Parte regulamentar o que fora ali preceituado, ainda que seja pela mera adequação de sua legislação já vigente.

Em decorrência disso, abre-se a possibilidade do manejo de certas ações judiciais, tanto para a tutela de direitos subjetivos (mandado de injunção) quanto para o controle em abstrato da omissão (ação direta de inconstitucionalidade por omissão).

De toda sorte, ainda que a maioria das normas presentes na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência seja programática, isso não desnatura o dever de os estados-partes adequarem seu arcabouço legislativo interno, de forma a se adaptarem e implementarem todos os direitos e garantias por ela assegurados.

Com a assinatura do Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Brasil se compromete a aceitar a jurisdição internacional

e a ela se submeter caso alguma pessoa, ou grupo de pessoas, alegue ser vítima de violação das disposições da referida convenção. Caberá, nessa hipótese, ao Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência receber e considerar as comunicações submetidas por quem se considerar prejudicado por uma violação dessa natureza.

Porém, é preciso que se atente para as condições fixadas no próprio protocolo para a viabilidade das reclamações ao Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Entre elas está a obrigatoriedade de os fatos que motivarem a comunicação terem ocorrido após a entrada em vigor do protocolo para o Estado-Parte, salvo se os fatos continuarem ocorrendo após essa data, e de esgotamento dos recursos internos disponíveis para sanar a lesão, salvo se a tramitação desses recursos se prolongar injustificadamente ou ser improvável que se obtenha, com eles, solução efetiva para o problema.

Assim sendo, a par das considerações feitas, vê-se que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência veio para ser um poderoso instrumento a favor de todos aqueles que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, assegurando-lhes que o poder público não poderá continuar omissos diante das grandes dificuldades impostas no dia a dia, seja por barreiras físicas, legais ou sociais. A própria assinatura dessa convenção pelo Brasil, e sua aprovação com o quórum qualificado que lhe garante ser equivalente a uma emenda constitucional, parece ser o primeiro passo para que a matéria seja tratada com destaque, respeito e seriedade que merece.

## Sugestões de leitura

### ***A invenção dos direitos humanos* – Lynn Hunt, Editora Companhia das Letras – 2009**

Nesse livro, a historiadora norte-americana Lynn Hunt expõe o interesse moderno pela invenção e ascensão dos direitos humanos. Ela analisa desde as discussões de Thomas Jefferson, no século XVIII, até a Declaração Universal dos Direitos Humanos, do século XX, abarcando as temporalidades desse objeto de estudo. Isso porque ela percebe a urgência do problema político dos direitos humanos no mundo ocidental, sobretudo depois do 11 de Setembro. O livro compõe-se de cinco capítulos que percorrem as distintas tramas que envolveram diversos atores sociais, obras políticas e romances. No final, a autora deixou um apêndice com as três declarações de direitos humanos – de 1776, de 1789 e de 1948 –, propiciando ao leitor o acesso a documentos imprescindíveis para o mundo moderno.



### ***Os donos do poder* – Raymundo Faoro, Editora Globo – 2001**



O livro é considerado uma obra sobre a história da formação social e política brasileira. Segundo o próprio autor, o trabalho é um ensaio, o que se percebe pela sua linguagem literária e interpretativa, o qual analisa o período que vai das origens do Estado português até a Revolução de 1930 no Brasil. É uma obra de erudição e de escrita aprimorada, disponível na biblioteca do TSE.

## Cora Corujita

### Ação de incentivo à leitura

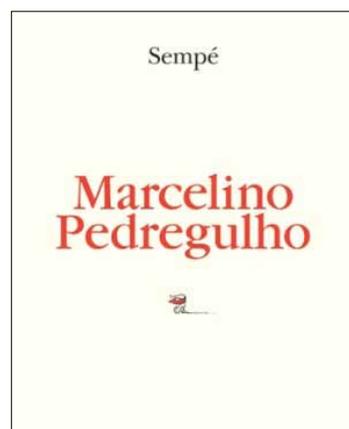


A Cora Corujita é a mascote da ação de incentivo à leitura da biblioteca do TSE. Seu objetivo é incentivar o gosto pela leitura literária. Ela estará sempre voando pela revista eletrônica com indicações de leitura e dicas para nossos pequenos leitores.

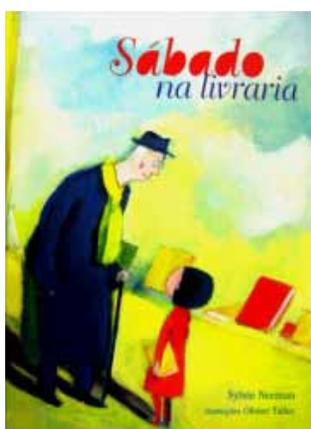
A Cora Corujita indica:

### **Marcelino Pedregulho – Jean-Jacques Sempé, Editora Cosac Naify – 2009**

O livro aborda a aceitação das diferenças e a sinceridade a partir da história de Marcelino Pedregulho, um menino que enrubesce sem nenhum motivo. Por causa disso, todos o acham diferente, o que acaba por levá-lo ao isolamento. Um dia, porém, ele conhece seu vizinho, um menino que também tem uma doença estranha: espirra o tempo todo. Surgem, então, uma identificação e uma grande amizade



### **Sábado na livraria – Sylvie Neeman, Editora Cosac Naify – 2010**



Uma menina e um senhor têm o hábito de ir a uma livraria todos os sábados. A menina se distrai lendo histórias em quadrinhos enquanto o senhor se interessa apenas por um determinado livro sobre guerra, o que chama a atenção da menina. Ela não entende por que aquele homem persiste na leitura de um livro que o deixa sempre tão triste.

# Espaço do eleitor

## Perguntas da Central do Eleitor

*1. Em se tratando de candidato eleito que venha a ser considerado inelegível pela Justiça Eleitoral após as eleições, os votos que lhe foram atribuídos serão computados para a coligação ou serão considerados nulos?*

De acordo com a legislação atual, os votos desses candidatos serão nulos para todos os efeitos, mas há uma ação direta de inconstitucionalidade a ser apreciada no Supremo Tribunal Federal que busca o cômputo dos votos para o partido ou a coligação.

*2. O candidato que estiver com o seu registro indeferido, ainda que sub judice, poderá ser diplomado?*

Nas eleições para prefeito, governador e presidente da República, o candidato que estiver com seu registro indeferido na data da posse não poderá ser diplomado e, conseqüentemente, não tomará posse. Caberá ao presidente do Poder Legislativo – presidente da Câmara de Vereadores, no município; presidente da

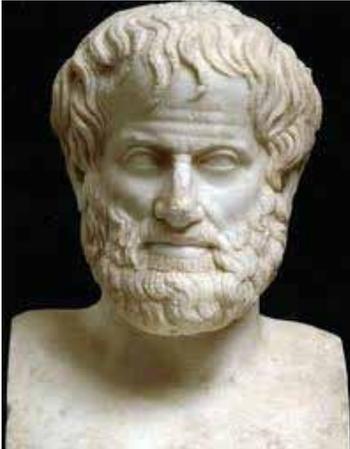
Assembleia Legislativa, no estado e no Distrito Federal; presidente da Câmara dos Deputados, na União – assumir e exercer o cargo até que ocorra uma decisão favorável ao processo de registro do candidato eleito. Se o processo já estiver encerrado, realizam-se novas eleições.

*3. O eleitor que não compareceu às urnas nas três últimas eleições terá seu título de eleitor cancelado? É possível regularizar a sua situação eleitoral?*

A Justiça Eleitoral concedeu o prazo de 25 de fevereiro a 25 de abril de 2013 para que o eleitor que deixou de votar nas três últimas eleições compareça, preferencialmente, ao cartório eleitoral em que é inscrito para comprovar o exercício do voto, a justificativa de ausência à urna ou, em último caso, efetuar o pagamento da multa correspondente. Caso não regularize a situação, seu título de eleitor será cancelado.

# Para refletir

## Aristóteles



*O sábio nunca diz tudo o que pensa, mas pensa sempre tudo o que diz.*

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Aristoteles>

---

## Cora Coralina

*O saber se aprende com os mestres. A sabedoria, só com o corriqueiro da vida.*

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Cora\\_Coralina](http://pt.wikipedia.org/wiki/Cora_Coralina)



## Tancredo Neves



*Não são os homens, mas as ideias que brigam.*

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Tancredo\\_Neves](http://pt.wikipedia.org/wiki/Tancredo_Neves)

## Cecília Meireles

*Liberdade é uma palavra que o sonho humano alimenta, não há ninguém que explique e ninguém que não entenda.*

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Cecilia\\_Meireles](http://pt.wikipedia.org/wiki/Cecilia_Meireles)





Esta obra foi composta na fonte Helvetica Medium,  
corpo 11, entrelinhas de 16,4 pontos.