



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DE MINAS GERAIS

REVISTA DE DOUTRINA E
JURISPRUDÊNCIA

Nº 19

2009
Belo Horizonte

REFORMA POLÍTICA

José Tarcízio de Almeida Melo

**Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da PUC-MINAS
Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da UFMG**

(Imprensa. Internet. Propaganda eleitoral. Democratização e controle dos partidos políticos. Representação profissional, corporativa e institucional. Representação proporcional - sistema distrital e escrutínio de lista fechada. Temporalidade dos mandatos. Data da posse dos Presidentes, Governadores e Prefeitos. Financiamento público das campanhas eleitorais. Apuração da vida pregressa. Propostas concernentes à Reforma Política)

I. INTRODUÇÃO

Quando se escreveu o *Reformas Administrativa, Previdenciária, do Judiciário* (José Tarcízio de Almeida Melo, Belo Horizonte: Del Rey, 2.000), relembrou-se o ensinamento de *Pedro Lessa*, que *Rui Barbosa* conceituou como o juiz mais completo do Brasil. Segundo *Pedro Lessa*, erram aqueles que pensam que pode a reforma constitucional restaurar moralmente uma sociedade política. Tal procedimento serviria unicamente para embromar e iludir a nação sem nenhum benefício prático (*Lessa, Pedro. Reforma Constitucional*, p. 17-45).

O defeito de ordem moral compromete a organização e o funcionamento da vida pública brasileira. Respostas evasivas, falta de apuração dos crimes e reserva mental na condução da coisa pública são constantes em nossa realidade. Não há interesse em se efetivar, com sinceridade, uma reforma. É por isso que a Justiça Eleitoral, embora administradora do processo eleitoral, encontra-se fora, como está, da discussão dessa reforma e que não é o Tribunal Superior Eleitoral o articulador, isento e idôneo, de um projeto consistente, dessa natureza, do mesmo modo que a própria

Constituição – aí expressamente – atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência exclusiva da iniciativa da lei complementar do Estatuto da Magistratura.

O governo presidencial que se empossou em 1995 agitou, desde o início, diversas tentativas de reforma. A análise mostra que foram conseguidas aquelas que diziam respeito aos interesses dos grupos dominantes, ocorridas com a série do segundo semestre daquele ano – as reformas econômicas. Até aí o Brasil respondeu à realidade do mundo, impregnado que se encontrava por uma Constituição chamada cidadã, que, em verdade, tinha poucas soluções sociais e abundantes promessas para os trabalhadores. Era preciso dotar o texto originário dos ingredientes neoliberais, da redução para o estado mínimo e da globalização, que impregnavam as relações internacionais.

As reformas econômicas passaram com relativa facilidade, e a causa mais provável de seu êxito na deliberação do Congresso foi o investimento efetivado a bem dos interesses da empresa nacional e multinacional. Fizeram parte daquelas reformas a supressão ao privilégio do capital brasileiro, com a revogação do art. 171 da Constituição e a extensão do tratamento favorecido a qualquer empresa de pequeno porte, desde que constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País (art. 170, IX). Ocorreu substancial modificação no sistema de autorização para pesquisa de recursos minerais e aproveitamento de potenciais de energia hidráulica (art. 176, §1º, da Constituição), bem como a revisão do conteúdo do monopólio do petróleo, uma vez que, pelo art. 117, § 1º, tornou-se possível a execução, pelas empresas públicas ou privadas, das atividades de sua pesquisa, lavra, refinação, importação e exportação, bem como do transporte marítimo e da exportação dos produtos e derivados básicos do petróleo e do gás natural. Também ocorreu abertura para os serviços de transportes aéreo, aquático e terrestre, sendo determinado que, no transporte internacional, se observasse o princípio da reciprocidade. O texto inicial do art. 178 ordenava que fossem brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais, bem como que a navegação de cabotagem e a interior fossem privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispusesse a lei.

A Reforma Administrativa, por sua vez, conteve pequenos avanços, dos quais os consórcios dos entes públicos e o contrato de desempenho do administrador público foram marcas alentadoras. E a Reforma Previdenciária, dispersa em várias emendas

constitucionais, teve importância do ponto-de-vista fiscal, porque granjeou aumento da arrecadação, mas foi prejudicial ao trabalhador, reduzindo-lhe direitos, como ocorreu no caso do “fator previdenciário” – sempre combatido por este autor –, que visou compensar, mediante artifício, a derrota do governo na exigência de aposentadoria baseada apenas no tempo de contribuição (Reformas, p. 326/333). O maldito fator foi lamentavelmente respaldado pelo Supremo Tribunal Federal.

Já a Reforma Política nunca saiu do papel. Pelo que é sabido, existem dezenas de versões de reforma política, que acumulam os escaninhos das casas do Congresso Nacional sem ter-se formado a seu respeito a convergência mínima para que se viesse a sanear a democracia brasileira. Não há consenso a seu respeito, sendo clara a opção por deixar as coisas como se encontram. Os líderes messiânicos puseram a transparência na fachada da Administração Pública, porém resistem em adotá-la no essencial, ou seja, na formação da vontade popular para ser sustentáculo do governo do povo. Ocupam-se bastante com os adornos e os acessórios, mas se descuidam da reforma de base, sem a qual a democracia de fachada corrompe os costumes, põe sob embuste a verdade e pratica a mais odiosa forma do despotismo de minorias afortunadas.

A ideia de reduzir o poder do Estado e a criar controles contidos na sua estrutura levaram à conclusão de que só haverá Estado Democrático onde houver esse tipo de organização. Porém a experiência demonstrou que o controle formal do poder, aparentemente enfraquecido, não assegura seu caráter democrático. O enfraquecimento aparente não corresponde à realidade quando o mesmo grupo ou indivíduo exerce o controle do todo, o que torna sem efeito prático o sistema recíproco de controles. Essa prescrição rígida do Estado Democrático passou a ser adotada para ocultar o totalitarismo vestido na capa do Estado Democrático.

A Constituição de 1988 dispõe de diversos mecanismos típicos da democracia, porém não se preservam aqueles elementos que ditam o Estado Democrático, que são a supremacia da vontade do povo, a liberdade e a igualdade.

Neste trabalho, procurar-se-á demonstrar, com caráter científico, por que não se pratica, neste País, o primeiro e fundamental requisito da democracia: a superioridade da vontade do povo sobre a de qualquer grupo ou indivíduo.

É inaceitável à teoria democrática discutir-se o acerto da

vontade popular ou a capacidade do povo para tomar decisões adequadas. Esse juízo de valor, isoladamente considerado, é antidemocrático, pois desconsidera que a democracia exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas. Não se cogita do encontro de modelo bom ou mau de acordo com a preferência de quem estiver julgando o povo. Na democracia, o povo legisla, administra e julga. Não se prevê que seja julgado.

Parte-se do conceito de que a opinião pública não coincide com a vontade de todos, pois sempre haverá grupos, intelectualizados ou não, discordantes. A opinião pública é a da maioria, desde que não se sacrifiquem direitos fundamentais da minoria. Esta, mesmo discordando, submete-se pacificamente, sem o emprego da força. Tanto a opinião da maioria como a da minoria têm de ser examinadas de acordo com a moral, os costumes, o pensamento médio de cada época e de cada povo.

Não se conta como minoria a pequena porcentagem de não adaptados, criminosos e inimigos de toda ordem social, como anarquistas. Não haverá também opinião pública em um país onde a maioria e a minoria se acham separadas por ódios e barreiras intransponíveis de raça, religião, de sentimentos nacionais. Quando a minoria se conforma com a opinião da maioria, considerando-a de acordo com o sistema legal adotado, ainda que a considere errônea, há opinião pública. Para haver esta, é preciso que, acima das divergências de opinião entre maioria e minoria, exista entre ambas um acordo sobre a legitimidade, o direito da maioria, em impor o próprio modo de pensar.

Não é antidemocrático que se procure verificar se a vontade do povo foi livremente formada e externada. Nesse caso não ocorre juízo sobre o mérito da vontade popular, mas sobre a existência e a veracidade dela. Para que ocorra essa veracidade, é necessário assegurar-se a liberdade de imprensa, no sentido amplo da palavra que não compreende apenas o jornal de papel ou impresso, mas todos os canais de Comunicação Social, de tal modo que seja possível a divulgação das ideias e seu debate sem qualquer restrição, para que os membros do povo escolham livremente.

Não basta formar-se a opinião, da mesma forma que a liberdade de pensamento somente faz sentido com a garantia de sua manifestação. Pensar sem se manifestar significa ser egoísta, onanista, introvertido, sem função social. É preciso que a vontade seja externada fora de qualquer vício ou coação, mas é impossível que os mecanismos de aferição da vontade popular, incluídas as pesquisas, não dêem ouvidos a fatores criados artificialmente e que

desviam a verdadeira opinião. Também é preciso que o máximo de pessoas seja chamado a opinar e a decidir, tantos quantos puderem ter afetados seus interesses.

II. IMPRENSA. INTERNET. PROPAGANDA ELEITORAL

A propaganda constitui-se no processo empregado para orientar e modificar a opinião pública. Efetiva-se, organizadamente, pela imprensa e pelo partido político. No primeiro caso, trata-se da informação e da notícia que influem no destaque da matéria e, conseqüentemente, no interesse do leitor e de seus interlocutores, ainda que eventuais. O partido político, além de estimular as pessoas a formarem, manifestarem e defenderem opiniões, concorre para que se interessem pela coisa pública. O partido é o instrumento transformador do governado em governante. É veículo de transporte ao poder. Por isso a expressão significativa - parte de pessoas destinadas ao poder.

Para que a imprensa participe da organização do poder político, terá de ser livre e dar tratamento igualitário aos partidos e candidatos. A liberdade de imprensa é a falta de censura de natureza política, ideológica e artística (Constituição, art. 220, § 2º) e a limitação exclusivamente pelo disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV, do texto constitucional. Erige-se em reserva constitucional, vedação à lei, conter dispositivo que possa constituir embaraço à liberdade de informação. Por conseguinte, as limitações devem dizer respeito à vedação ao anonimato; às garantias do direito de resposta, proporcional ao agravo, da indenização por dano material, moral ou à imagem; à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; e à garantia do livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer assim como do sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

As insuficiências da imprensa dizem respeito ao princípio da igualdade. Refere-se à influência do poder econômico, mediante a utilização de espaços informativos sem a contrapartida da ampla defesa e do contraditório, que devem vigor para todos os tipos de processo, inclusive o da informação. Torna-se lícito que a lei intervenha para neutralizar os desníveis e as desigualdades não só na propaganda eleitoral como fora dela. É preciso conciliar a liberdade de imprensa com a igualdade, de sorte que os candidatos registrados tenham as mesmas oportunidades de acesso à mídia.

Valiosa é a disponibilidade da internet (rede mundial de computadores) para a redução das desigualdades na comunicação social. O acesso gratuito à internet tem crescido vertiginosamente e tornou-se o veículo de maior eficácia da comunicação social. As associações de bairros, entidades beneficentes e sindicatos dispõem todas de equipamento de computador e possibilidades de comunicação eletrônica com o mundo inteiro. Os provedores públicos disponibilizam acessos gratuitamente.

Em 9 de fevereiro deste ano, *Antonio Tozzi* escreveu *Pelo Direito da Redação*, interessante artigo no qual discute os tempos negros vividos atualmente pelos jornais. Constatou-se a queda do faturamento das empresas de mídia e o aumento do número dos leitores, sobretudo entre o público jovem, que, normalmente, rejeita o formato de jornal impresso. À medida que a tecnologia democratizou o acesso à mídia global, dificultou os mecanismos de faturamento. Podem-se ler publicações de países do mundo inteiro num simples clicar de botão, exceto nos países governados por regimes ditatoriais (China, Coreia do Norte, Cuba), que impedem o livre acesso à informação.

Atualmente, as empresas de jornal impresso têm sua principal fonte de receita nos anunciantes, uma vez que escasseiam as assinaturas e as vendas em banca, não se tendo por que assinar publicação que pode ser lida *on line*, livre de pagamento, determinando-se o fracasso da cobrança sempre que existe fornecedor do mesmo conteúdo gratuitamente.

As alternativas da internet são: *e-mail*, *site* de relacionamento e página pessoal do candidato. O *e-mail*, sem o consentimento do destinatário, configura *spam*, tratando-se de prática não recomendável e de baixa aceitação. Nessa modalidade, exige-se o cadastramento do destinatário para que este possa receber a mensagem. No *site* de relacionamento, do tipo *Orkut*, a propaganda não configura invasão de privacidade, uma vez que o destinatário tomou a iniciativa de associar-se àquela. O instrumento mais democrático e aberto é o da página pessoal do candidato. Dentro dela, poderão ser expostos conteúdos infinitos de propaganda.

Cumprirá à Justiça Eleitoral vedar informações impertinentes e regular o direito de resposta, semelhantemente ao que pratica com a imprensa comum. A produção do *site*, como acontece em rádio e televisão, será verificada na prestação de contas da campanha. Serão também coibidos meios diferenciados de propaganda em página pessoal, a fim de evitar que, presente em *site* comercial de elevado número de acessos, constitua desigualdade

para a maioria, que não dispõe de recursos financeiros necessários à obtenção daquele espaço.

Na Feira do Livro de Frankfurt (*Frankfurter Buchmesse*), que terminou em 19 de outubro do ano passado, grande destaque ocorreu para os *e-readers*, instrumentos que livram os leitores dos incômodos das chamadas de *e-mails* e de *messengers pop-ups* e transformam a leitura eletrônica num prazer. Ainda em fase de construção, os *e-readers* substituirão não só livros como *sites* da internet, com grande proveito para a educação, a comunicação social e o meio ambiente. Até que os protótipos cedam espaço aos equipamentos definitivos, o *site* pessoal é, na atualidade, o mais democrático espaço telecomunicativo de captação de opiniões e votos.

A mídia tem colaborado bastante para a transformação da democracia. Antes que o povo se pronuncie ou que seus representantes deliberem em plenário, já se pode antecipar um resultado, que é o da opinião formada pela mídia. Discute-se sobre a idoneidade da construção desse resultado. Poderá ser válida, quando coincidir com a opinião livre da maioria do povo; porém, em geral, o povo é levado a erro ou, pelo menos, condicionado por uma publicidade enganosa ou por uma propaganda cínica; publicidade que esconde o que não é desejável mostrar e que prima pela meia-verdade; propaganda do que não se pretende ou do que antecipadamente é sabido como impossível. Essas marcas insinceras, de que se induz a vontade popular, são piores do que a cesta básica, o dinheiro vivo e outros presentes com que se compra o voto. São mais graves na medida em que se destinam a um receptáculo mais amplo e expressivo de pessoas que são tomadas simultaneamente num só ato de encenação.

Conta-se que *Severo Gomes* havia proposto a *Ulysses Guimarães* minuciosa explicação aos congressistas sobre determinada mudança de posição do Congresso. Ulysses recusou-se com a afirmação de que “os mais bobos” de seus colegas teriam enganado pelo menos quarenta mil eleitores. Tristes constatações de verdades tão dolorosas não deveriam mais acontecer. Os homens públicos são estimulados a se tornar cada vez mais autênticos e transparentes para serem mantidos na política, uma vez que o povo se torna mais preparado e resistente aos vírus do engodo e da trapaça.

III. DEMOCRATIZAÇÃO E CONTROLE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são deficientes na medida em que não permitem a participação de seus filiados em suas deliberações mediante convenções frequentes e livres. As deliberações partidárias de escolha devem ser tomadas com a participação dos membros dos diretórios, dos vereadores, deputados e Senadores, com domicílio na circunscrição, e de delegados de representantes dos círculos menores até o nível do diretório distrital ou de bairro.

Sem essa participação o partido político não passa de mecanismo oligárquico a serviço de aparência ou fachada democrática, que é o pior dos regimes políticos – aquele que falseia a democracia e põe sob embuste o poder de minorias privilegiadas. A convenção livre e frequente dispensará a “prévia” partidária e será absolutamente conforme a configuração institucional do partido, com direito à propaganda aos partidários, sem que fique sacrificada no espaço exclusivo do partido. Este isolamento afasta, sem justo motivo, as críticas externas, que podem ajudar na formação da deliberação partidária. As “prévias” desgastam o processo quando feitas muito antes da eleição. Em 1986, as convenções se realizariam a noventa dias da data da eleição. Em 1990 e 1992, a quatro meses da eleição. Nos Estados Unidos, os ‘caucus’ começam no Ano Novo, e as convenções nacionais se realizam aproximadamente 90 dias antes das eleições.

O art. 15 da Lei dos Partidos Políticos possibilitou ao estatuto do partido normalizar o modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários, nos níveis municipal, estadual e nacional, definição da duração dos mandatos e processo de eleição dos respectivos membros (inciso IV), assim como das condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas (inciso VI). Certa a autonomia partidária, carece, entretanto, de travamentos constitucionais, que impeçam a delegação de poderes às cúpulas, o que ocasiona a transformação do habitat democrático em oligárquico.

Sugere-se, por consequência, a redução do poder das cúpulas partidárias; com estatutos confiáveis de ideias, de interesses e de programas e fidelidade exigível por ocasião do cumprimento do mandato.

Menciona-se também o revigoramento partidário mediante a inserção de princípios e normas semelhantes às exigidas pela Constituição para a Administração Pública, para que os partidos não se percam no caráter especulativo da atividade econômica e sejam tratados segundo sua função de auxiliares do Estado, por sua

utilidade no provimento dos mandatos eletivos.

Como se exige das entidades da Administração Pública, nos assuntos relativos aos direitos coletivos e difusos, a presença e o acompanhamento do Observador Eleitoral, no exercício de uma das funções institucionais do Ministério Público, é confortadora e salutar.

Torna-se necessário que se exija o cumprimento de metas mínimas pelo candidato que as apresentar ao público, bem como uma escolha de candidatos em que se evitem indivíduos inexpressivos, ridículos ou ociosos, que serve apenas para constituir degradação do instituto e desrespeito à dignidade do povo.

Não há razão para se interromper, por ocasião da eleição, a linha da fidelidade, como se a inexigibilidade desta fosse arte da condescendência transitória do legislador. A fidelidade é inerente ao mandato e deve durar o tempo deste, sendo inusitado exigir-se a carência de tempo no partido para se obter candidatura. Desde quando o candidato se lance por um partido, na respectiva convenção, está filiado a este e desobrigado com o partido anterior. A mudança partidária, nesse caso, exceto quando tiver causa justa, como a perseguição ou a mudança do programa partidário, determinará a cessação do mandato pelo partido anterior, pois será ilógico e contrário aos bons princípios “servir a dois senhores”.

A Constituição anterior, de 24 de janeiro de 1967, já sob o efeito da redemocratização incipiente, na redação da Emenda Constitucional nº 11, ditou, expressamente, o poder das cúpulas partidárias ao dispor que perderia o mandato, no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais, quem, por atitudes ou pelo voto, se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, sendo a perda do mandato decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa (parágrafo único art. 152, suprimido pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985).

A atual Constituição, de 5 de outubro de 1988, não dispôs de semelhante norma. Porém, o Tribunal Superior Eleitoral considerou tratar-se de competência implícita da Justiça Eleitoral declarar a extinção do mandato quando não haja a preservação da filiação partidária. E disciplinou, com a Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, a extinção do mandato por infidelidade partidária.

Ora, a Constituição determina que os partidos políticos registrem seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, após

adquirirem personalidade jurídica de acordo com a lei civil (art. 17, § 2º). Significou aí que houve opção do texto fundamental pela natureza privada do partido político, ao contrário do que acontecia com a legislação infraconstitucional precedente, que teve os partidos como pessoas de direito público, da mesma forma que os autores italianos, como *Santi Romano* e *Biscaretti di Ruffia*, tiveram-nos como entes auxiliares do Estado, havendo-os mencionado como “entidades sociais tendentes a transformarem-se em instituições”. *Manoel Gonçalves Ferreira Filho* considerou-os instituições dotadas de personalidade jurídica e situadas no âmbito do direito público interno (Os partidos políticos nas constituições democráticas, Belo Horizonte: RBEP, 1966. p. 71).

O registro do partido político no Tribunal Superior Eleitoral não pode ser anódino ou estéril. Decorre dele que a Justiça Eleitoral possa zelar pela preservação da fidelidade ao estatuto partidário. Não se tem notícia de que as empresas registrem suas marcas e invenções sem a garantia de que possam usá-las com exclusividade e defendê-las da contrafação. É preciso, portanto, que o TSE cuide de disciplinar a fidelidade do partido a seu estatuto, podendo a Justiça Eleitoral dispor dos meios de cumprir as obrigações de fazer e de não fazer segundo os critérios gerais do processo civil. O respeito ao estatuto envolve o prestígio do partido para sua sobrevivência. Não faz sentido que o registro seja somente ato mecânico de mero depósito. Sem prejuízo de sanção partidária que tenha por objeto a expulsão do filiado, poderá a Justiça Eleitoral suprir a omissão e cuidar do respeito à Constituição.

O art. 34 da Lei dos Partidos diz que a Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais. É fundamental que seja acrescido, na Constituição, o dever da Justiça Eleitoral de fiscalizar o cumprimento do estatuto partidário na mesma intensidade que faz o controle das fundações, das instituições beneficentes e outros organismos criados por lei. A Justiça Eleitoral dispõe de tempo e recursos humanos para, nos anos não eleitorais, cuidar da regularidade dos partidos e da conformidade de suas ações com os estatutos aprovados.

O art. 24 da Lei dos Partidos Políticos dispôs que, na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Como a temporalidade é marca do sistema democrático, admite-se que as cúpulas dos partidos devem ser renovadas, por eleição secreta, a fim de que se evite qualquer tipo de pressão e se permita a mudança das administrações partidárias.

É preciso também que o partido consiga um mínimo de expressão nacional para que possa servir de canal entre o eleitor e o Estado. Sendo nacionais os partidos – como convém a uma superestrutura que se destina às eleições gerais, em última instância, incluindo a de Presidente e de Vice-Presidente da República –, não responde à repercussão mínima do processo partido que não detenha mais de um por cento dos votos válidos, excluídos os nulos e os em branco, na eleição para a Câmara dos Deputados, que é o órgão clássico da representação da nação inteira. Este percentual também deveria ser o da mínima votação obtida em estados que perfaçam ao menos um terço da totalidade dos membros da Federação. Tem-se também por razoável que se exija a presença em todas as regiões do País (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

O art. 13 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) procurou estruturar o funcionamento parlamentar, de que trata o art. 17, IV, da Constituição, ao pretexto de regulamentar o princípio. Determinou que teriam direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtivesse o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um destes. Essa norma foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em 7 de janeiro de 2006, quando julgou as ações diretas de inconstitucionalidade nºs 1.351 e 1.354. Deste julgado, deduz-se que a limitação ao registro partidário e ao seu funcionamento passa a depender de norma expressa da Constituição.

Entretanto, o art. 7º, § 1º, da lei partidária só admite o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os em branco ou nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Para não se renovar a desagradável surpresa da decisão do excelso Tribunal, deve a Constituição dispor sobre as mínimas

exigências relativas aos partidos políticos, as quais descartem aqueles de aluguel, que atrapalham o funcionamento da vida democrática e convivem, em igualdade iníqua, com os que são representativos. Os pequenos grupos políticos hão de comportar-se na situação de postulantes até que preencham aceitação mínima, dentro de critérios objetivos, que lhe confirmem caráter nacional, como exige a Constituição.

IV. REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL, CORPORATIVA E INSTITUCIONAL

Tem-se debatido bastante sobre o sistema eleitoral. Não só no Brasil, porém no mundo. Ante os males dos partidos políticos, procurou-se alternativa em outra forma de eleição. Pensou-se nas representações profissional, corporativa e institucional. A análise fria demonstrou que cada uma destas não reduz as desvantagens dos partidos.

Na representação profissional, intensificam-se os conflitos entre o poder econômico e o poder trabalhador. Diante da variedade das classes, as assembleias seriam muito populosas para serem recepcionadas todas as categorias, ou não se encontrariam critérios para a seleção daquelas que seriam representadas.

Já a representação corporativa acarreta contra si as mesmas objeções levantadas ao fascismo. Quais seriam as corporações reconhecidas? O reconhecimento estatal constituiria inversão de valores, pois não brotaria do poder direto do povo. Chamar o povo a duas eleições – a das corporações e a dos candidatos – ocasiona custos não só materiais, que não justificarão alterar-se o modelo da representação por partidos.

A representação institucional é utópica, embora benfazeja, uma vez que se ocupariam ideias destinadas à construção de empreendimentos perenes a um setor que não é seu. Causar-lhes-ia dispersão de seus afazeres e de sua obrigação com a organização metódica e concentrada.

Admitido que os defeitos dos partidos são os naturais dos homens que os compõem, portanto defeitos reparáveis, e sabendo-se que maiores serão os males de viver sem o partidos do que os de conviver com eles, poder-se-á concluir que bastará serem também democráticos—, pois, afinal, destinam-se à construção e à manutenção da democracia— para que se tornem respeitados pelo povo. Faltam atualmente respeito e consideração pelos partidos exatamente por que não procedem do povo, mas das cúpulas, e não

decidem pelo povo, mas pelos órgãos diretivos, muitas vezes do tipo profissional, verdadeiros caçadores de benefícios pessoais sem qualquer respaldo, prestígio ou legitimação popular.

V. REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL – SISTEMA DISTRITAL E ESCRUTÍNIO DE LISTA FECHADA

Procurando resolver o modo de expressão democrática, ou seja, da opinião da maioria, optou-se pelo sistema proporcional (R.P.), a fim de possibilitar a representação das minorias.

No pluripartidarismo, a R.P. tem a desvantagem de não ser apurada a maioria real e, portanto, faltar sustentação ao governo. Resolve-se esta pelos entendimentos interpartidários ou coligações. Segundo o art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), é facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. Portanto, a coligação prevista pela legislação brasileira é a destinada à conjunção de esforços eleitorais. A lei confere à coligação os mesmos atributos do partido e dá-lhe a condição de um só partido no relacionamento com a Justiça Federal e no trato dos interesses interpartidários.

No regime parlamentar, nem sempre o líder do partido mais numeroso na representação é o titular do governo. A chefia é entregue, normalmente, ao líder mais apto para preparar a sustentação de seu governo.

No regime presidencial, a falta de maioria partidária resolve-se pela liderança e pela legitimação direta do Presidente da República, que, como principal e definido interlocutor do respectivo governo, tendo boas relações com o congresso, disporá de reais facilidades para a obtenção do apoio legislativo. Requer-se, porém, a vontade presidencial de interagir com o congresso. Sem esse processo dialógico pode ocorrer a ruína do governo desinteressado do apoio congressual. Torna-se o Presidente presa e vítima do congresso.

A equação do governo ocorre, na representação proporcional, mediante conversações interpartidárias e em segundo grau, ou seja, não se formula diretamente pelo povo, porém pelos representantes já eleitos.

Opõem-se à R.P. objeções que não dizem respeito à procura de outro sistema eleitoral. Interessa saber se a vantagem da R.P., de favorecer a representação das minorias, compensa a falta de apuração da maioria, no pluripartidarismo. Responde-se que sim, pois a opinião pública não exclui a minoria nem permite que esta seja sufocada ou abolida. Portanto, a apuração da maioria por método de segundo grau é menos danosa que a falta da minoria.

Tem-se procurado encontrar sistema eleitoral imune de falhas. Pensou-se no distrital. Não se deu conta de que o Brasil já o pratica. Os estados são distritos grandes, mediante os quais se aproveitou a divisão política do País, com a finalidade de determinarem-se representações parciais com significação e valor nacional. O sistema distrital apenas será justificado com a obtenção de distritos menores, ou seja, não se trata de obter o sistema distrital, mas de aperfeiçoá-lo ou dar-lhe forma nova. O sistema distrital já é praticado no País, associado à representação proporcional.

Pondera-se que pode estar defasada ou superada a divisão política do País. É discutível a igualdade da representação dos estados no Senado quando a Região Nordeste apresenta-se com vinte e um Senadores e a Região Sudeste com apenas doze representantes. Mas essa é outra questão. Não ocorre o desajuste por falha na representação proporcional, mas exatamente na votação pelo sistema majoritário do Senado, causando provável desequilíbrio à Federação.

A redução dos distritos dá a impressão de que permitirá que os candidatos se tornem mais conhecidos dos eleitores. O voto seria mais consciente. Entende-se aí velho argumento, superado pelo desenvolvimento tecnológico e de comunicação social. Também ocorre no distrito menor aumento inversamente proporcional da capacidade de abuso do poder econômico ou político, uma vez que a alavanca suportará resistência menor e haverá maior concentração de força no espaço político disponível para a captação.

Outra hipótese ou alternativa discutida é a da adoção do escrutínio de lista fechada, com votação apenas na legenda partidária. Esse esquema é próprio da democracia centralista, dotada de partido dominador, tendo funcionado bem no sistema monopartidário da União Soviética. O partido considerava-se órgão do Estado e dele procedia a organização dos órgãos do governo. A democracia é limitada aos intestinos do partido dominador. Quando há, o debate processa-se no interior do partido, excluindo-se as demandas de outros segmentos de opinião. O escrutínio de lista proporciona o aumento da corrupção, pois concentra no partido e não dispersa nos candidatos os apelos de aproximação e de integração. O

apelo à impessoalidade é falso, e a verdadeira razão é a dominação mais fácil do poder da barganha e o empréstimo de instrumento de fachada para simulacro de democracia.

O sufrágio cumulativo ou restrito dispõe de representação que não corresponde à força da maioria. Dispõe de meio de menor esforço, artificioso mesmo, para apurar onde está a maioria.

VI. TEMPORALIDADE DOS MANDATOS

A temporalidade dos mandatos é componente essencial da democracia. Discute-se o tempo deles. Não sei se é correto, mas, conta-se que o cerimonial da Rainha da Inglaterra coloca mais próximos dela, nos eventos cerimoniais, os Chefes de Estado com maior tempo no exercício do poder. Tem sentido essa preferência. Quanto maior é o tempo do governante, mais próximo estará da monarquia vitalícia. Em interpretação *a contrario*, a aproximação com a democracia está diretamente ligada à menor duração do mandato.

Não se propugna por governos instáveis, como ocorre no regime parlamentar dos pluripartidarismos, em que as coligações podem ser efêmeras quando não se encontram bem costuradas. Esse é o grande mal da descontinuidade. Cada governo há de ser propenso a cumprir um plano de investimentos que tende a ter duração entre quatro e seis anos. A opção por quatro (Constituição de 1891, com a Emenda de 1926, art. 43; Constituição de 1934, art. 52; Constituição de 1967), cinco (Constituição de 1946, art. 82; Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 75, § 3º) ou seis anos (Constituição de 1891, art. 40; Carta de 1937, art. 80) não descaracteriza a essência democrática nem se chegará ao ponto de dizer que a alteração, dentro desses limites, possa significar desmanche de norma intangível, como a do sufrágio universal, do voto direto e secreto. Inadequada, por outras razões, como afirmou o Supremo Tribunal Federal (Representação nº 650, julgada em 22 de setembro de 1965, Relator Ministro Ribeiro da Costa), no caso do mandato do Governador de Minas Gerais, é a prorrogação do mandato em benefício de determinado titular.

A opção por quatro anos esteve presente nas aberturas democráticas de 1926/1934 e de 1967. Os cinco anos foram presentes na Constituição, modeladamente democrática, de 1946, como no fechamento da democracia, pela Emenda de 1969. O período de seis anos tanto ocorreu na abertura da república como na tendência autoritária de 1937. Não existe precisão num modelo de

duração para se afirmar, com base na experiência histórica, situação nitidamente democrática ou regime democrático tendente a ser autoritário.

Em algumas empresas americanas, instituiu-se o hábito de eleger-se o Vice-Presidente para que se torne o Presidente do mandato seguinte. Esse método atende à continuidade do governo, uma vez que faz comprometer dois mandatários com a sequência das obras, em longo prazo, sem o prejuízo do mandato demasiadamente longo. Esse mecanismo é particularmente adequado quando o candidato a Vice-Presidente integra a chapa do candidato a Presidente e somente este é nominalmente votado.

Em outras palavras, o candidato a Presidente leva em suas águas o respectivo Vice-Presidente. A alternativa afasta o desconforto em que o Vice-Presidente fica a esperar o acaso da possibilidade de substituição do Presidente, a indevida e agoureira apreciação do caso do Vice-Presidente.

Comparado o Estado a uma grande empresa, pode-se admitir que a duração do mandato de seis anos seja adequada ao bom funcionamento de um governo, desde a sementeira até a colheita dos investimentos de grande porte. O mandato de quatro anos é insuficiente a essas realizações, que às vezes são comprometidas pela solução de continuidade ou acometidas pelo desinteresse dos governos sucessores.

Examina-se também o tormentoso acontecimento da escolha de Suplentes de Senador, por descuido jurídico da convenção, por falta de alternativa natural, por escolha voluntariosa do candidato a Senador, que cuida de estender o mandato a seu familiar mais próximo, ou por apelo exclusivo à bolsa daquele que se disponha a financiar-lhe a campanha. São quatro hipóteses reprováveis. Opina-se no sentido de que o candidato a Senador, ou a Suplente, tenha currículo mínimo na política do Estado que pretende representar, como, por exemplo, passado de pelo menos dez anos de mandatos eletivos federais ou estaduais pelo estado onde lança a candidatura. Os membros substitutos dos tribunais regionais eleitorais, da classe de jurista, comprovam, para se candidatarem, dez anos de exercício profissional na advocacia.

A reeleição é nefasta em qualquer modelo democrático, uma vez que não se consegue distinguir com precisão bastante a marcha normal dos negócios do Estado do proselitismo eleitoral. A propaganda extemporânea detém zona cinzenta nesses casos com a louvável prestação de contas do mandatário ao povo.

É mais indicado para a normalidade democrática o mandato de seis anos do que uma só reeleição. A exclusão da única reeleição do atual texto da Constituição brasileira, com a finalidade de impedi-la, não é tão simples como a supressão do texto que a permite. Poderá existir a interpretação de que se abriu a possibilidade de reeleições ilimitadas. Como não se trata de inconstitucionalidade do texto do § 5º do art. 14, na redação da Emenda Constitucional nº 16, de 1997, não se devolve o texto à redação original da Constituição de 1988. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha acolhido, pelo menos uma vez, a absurda devolução do texto tradicional da segunda Constituição anterior, quando a nova Constituição altera a norma da primeira Constituição anterior, não se considerará previsível ou provável a repetição do absurdo, por isso se recomenda que não haja a mera revogação do texto permissivo da única reeleição, porém ênfase em texto novo a respeito de modo que se mencione, expressamente, como no primeiro texto, de 1988, inelegibilidade para os mesmos cargos, no período subsequente.

Bastante discutível é o voto obrigatório, como se mantém no inciso I do § 1º do art. 14 da Constituição. Entende-se que a participação voluntária ou facultativa é mais eficiente do que a imposição do voto. Nesta, os desvios são comuns e constantes. Há o voto de protesto que deturpa sua finalidade estrita e desarranja a apuração da maioria. Os votos nulos ou em branco, votos apolíticos, apurados, desmerecem e desqualificam a legitimidade da eleição.

A nação será mais bem servida mediante participação consciente e responsável daqueles que desejam ser cidadãos. A cidadania não é apenas questão de idade, de lucidez e de integridade moral e jurídica. É uma opção leal pelo futuro da Pátria. Está diretamente vinculada às ideias de bandeira e de patriotismo que são sempre cultivadas pela classe militar. As mazelas do voto obrigatório são maiores do que a adoção do voto como instrumento de obrigar as pessoas a educarem-se civicamente.

VII. DATA DA POSSE DOS PRESIDENTES, GOVERNADORES E PREFEITOS

A eleição do Presidente da República foi marcada para o dia 1º de março do último ano do período do mandato presidencial pela Constituição de 1891 (art. 47, § 1º). Na Constituição de 1934, a opção foi por marcá-la para cento e vinte dias antes do término do quadriênio ou sessenta dias depois de aberta a vaga (art. 52, § 1º). A Carta de 1937, que adotou eleição por Colégio Eleitoral, dispôs sobre

a constituição e reunião deste, na Capital da República, respectivamente, noventa e vinte dias antes da expiração do período presidencial (arts. 83 e 84). A norma da Constituição de 1934 foi recuperada pela Constituição de 1946 (art. 81). A Constituição de 1967 introduziu novamente a eleição indireta e determinou a reunião do Colégio Eleitoral na sede do Congresso Nacional a 15 de janeiro do ano em que findar o mandato presidencial (art. 77). Essa norma foi mantida pelo art. 75 da Emenda à Constituição nº 1, de 1969.

Os textos da Constituição de 1967 (art. 78), da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 76), da Constituição de 1946 (art. 83), da Carta de 1937, da Constituição de 1934 (art. 52) e da Constituição de 1891 (art. 44) eram silenciosos sobre a data da posse e do exercício do Presidente. Fixaram prazos, a partir da eleição, para que, dentro deles, a posse ocorresse, sob pena de decretação da vaga e procedimento de nova eleição.

Quando foi preparada a redemocratização, em 1945, a Lei Constitucional nº 19, de 31 de dezembro daquele ano, marcou para o dia 31 de janeiro de 1946 a posse do Presidente da República que fosse proclamado eleito pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Houve também a alternativa mais conservadora de dar-se a posse e o exercício no dia quinze de março. O art. 5º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, que dispôs sobre o mandato do Presidente que seria eleito em 25 de outubro daquele ano – para suceder ao Marechal Costa e Silva, inabilitado para o exercício do cargo, por motivo de enfermidade –, dispôs que o mandato terminaria a 15 de março de 1974. Daí por diante, as posses ocorreram na mesma data dos finais de quadriênio até a primeira eleição posterior à Constituição de 1988.

A opção legislativa pela data de 31 de janeiro ou 15 de março não resolve a coincidência com os exercícios financeiros e muita vez coincide com festas de Carnaval, que levam às mesmas preocupações que o atual regime de solenidade em 1º de janeiro.

O art. 82 da Constituição de 1988, ainda antes da Emenda Constitucional nº 16, de 1997, fixou no primeiro dia do ano seguinte ao da eleição do Presidente da República o início de seu mandato.

Com interpretação inadequada do texto constitucional, entendeu-se que a posse solene devia ocorrer na mesma data. Desvalorizou-se, portanto, a solenidade festiva a que acorriam altas autoridades estrangeiras e nacionais. Acrescentou-se o absurdo de incluir nas constituições dos estados a mesma data para as posses dos Governadores. E, em ano diverso, assim também foi resolvido para

os Prefeitos. O Dia Internacional da Confraternização Universal, primeiro dia do calendário, acumulou compromisso político importante. Passou a exigir viagens mal resolvidas para Brasília, perigosas e desnecessariamente arriscadas para a classe política. Dividiu a festa familiar da passagem do ano com o penoso sacrifício das solenidades de posse.

Esse desastre não haveria se tivesse ocorrido interpretação judiciosa para a norma constitucional; se fosse entendido que o início do mandato ocorreria no dia primeiro de janeiro, mas que a posse solene poderia ocorrer na primeira semana do mês de dezembro anterior, bastando para isso que o Tribunal Superior Eleitoral encolhesse o calendário eleitoral e o cumprisse até o final de novembro para as eleições de Presidente da República, de Governador e de Prefeito. Dá-se o exemplo do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo. Por seu art. 32, os eleitos para a direção do Tribunal exercerão as funções, independentemente de formalidade, a partir de primeiro de janeiro subsequente à eleição, que deverá ocorrer na primeira quarta-feira do mês de dezembro dos anos ímpares ou, não havendo expediente, no dia útil imediato.

Compreende-se a sabedoria do constituinte em ter fixado no primeiro dia de janeiro a data para o início do mandato. Essa metodologia proporciona a coincidência do mandato com os quatro anos de exercício financeiro, facilitando sobremaneira a definição das responsabilidades e a apuração dos resultados em nome de cada governo. Porém, não teve a mesma sabedoria o intérprete da Constituição quando entendeu o início do mandato como posse no cargo.

Não se dirá que coincide a posse com o exercício do cargo. Da mesma forma que há um Presidente eleito e um Presidente empossado e em exercício, poderá haver Presidente empossado sem exercício ainda. Esta segunda ocorrência não ocasionará qualquer relevância ao processo político, sabido é que, com a eleição, o poder do Presidente eleito cresce vertiginosamente na mesma proporção do declínio do poder do mandatário em final de governo.

VIII. FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Tem-se colocado que o financiamento público das campanhas conduz à aproximação da isonomia, quando esta não é obtida satisfatoriamente. Trata-se de inferência ousada e de provável equívoco.

O financiamento público não afasta as possibilidades de captação de dinheiro das empresas e das pessoas privadas sem o impedimento explícito a essa modalidade de fonte. E, ainda que exista tal proibição, da mesma forma como ocorre com o tabelamento de juros, não se remove a obtenção de recursos informais.

Além de não resolver o problema do abuso do poder econômico nem garantir a isonomia, em termos financeiros, a solução repercutirá em desnecessária sangria dos cofres públicos.

O art. 38 da Lei dos Partidos Políticos trata do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), para o qual serão reservadas dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, em cada ano, ao número de eleitores inscritos até 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicado por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. Eis aí norma conservadora e ultrapassada que converte o auxílio público em simbólico, desfigurado e desnecessário apêndice do orçamento dos partidos e candidatos, sem solucionar qualquer dos problemas da viabilidade econômica do processo eleitoral.

A alocação de recursos do Fundo Partidário e o custo direto das campanhas, desde 2002, apresentam números contrastantes:

Fundo Partidário Gastos da Campanha
(Em milhões de reais)

2002	90,5	827,7
2003	121,5	1.392,3
2006	148,2	1.830,0
2008	135,6	1.961,8

Esses dados foram levantados pela Secretaria de Controle Interno com base nos dados do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE – do Tribunal Superior Eleitoral. A tais custos diretos, somam-se custos adicionais de R\$242 milhões em renúncia fiscal, aos cálculos do portal Contas Abertas – [HTTP://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_detalhes.asp?auto=2361](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_detalhes.asp?auto=2361), podendo esse número chegar a R\$ 400 milhões, segundo informações oficiais da Justiça Eleitoral.

Ressalte-se que, caso o aumento da despesa pública viesse a mostrar-se eficaz no saneamento eleitoral, justificar-se-ia o apelo ao financiamento público.

Considera-se renúncia fiscal o valor que o erário deixa de arrecadar no imposto de renda e que se destina a pagar o tempo consumido na famigerada propaganda eleitoral gratuita que, a rigor, nem é gratuita, pois custa ao erário a preços de tabela.

Aos gastos de campanha agregam-se os custos fixos da Justiça Eleitoral:

Ano	Valor em Milhões de Reais
2002	942,4
2004	1.161,8
2006	1.493,5
2008	2.148,8

Verifica-se forte crescimento do custo fixo de 2004 para 2006 – 28,55% – e de 2006 para 2008 – 43,88%.

Em grandes números, o custo direto da eleição de 2008 – considerados custos fixos de dois orçamentos anuais (metade do tempo de duração do mandato, tendo em vista o compartilhamento com as eleições gerais, que também se efetivam dentro do quadriênio), **aos valores do ano de 2008**, adicionados do custo direto da eleição, do Fundo Partidário (considerados dois anos, tendo em vista a existência de duas eleições no quadriênio) e da renúncia fiscal –, atinge a soma de **6.940 milhões de reais**, que representam R\$53,13 por eleitor e R\$18.174 por candidato. Já o gasto de campanha por candidato terá sido de R\$ 5.627 por candidato ou de R\$ 16,45 por eleitor.

O acréscimo pretendido dos gastos de campanha visíveis implicará despesa pública nova de **R\$2.148.800,00** considerados os números da eleição de 2008.

Levando-se em conta o eleitorado inscrito em 2008 (130.604.430), a despesa do Fundo Partidário terá, portanto, acréscimo de **quarenta e sete vezes** considerando-se o valor por eleitor do atual Fundo Partidário (R\$0,35).

O financiamento público conjugado com o escrutínio de lista fechada aumenta as possibilidades de corrupção. Explica-se: haverá direcionamento dos recursos para partido, que deterá consigo o poder de negociação sobre o conjunto dos candidatos, e não se impedirá o financiamento privado. Haverá atenuação do problema da isonomia, ao ponto de crescer a tendência para a igualdade no poder

da corrupção. Recebendo todos os partidos o mesmo dinheiro público e concentrando sua administração numa cúpula partidária, sem a necessária democratização, a corrupção tenderá a apresentar os mesmos problemas do distrito mínimo.

A criação de um fundo interpartidário com distribuição entre os partidos na proporção da quantidade de candidatos teoricamente seria virtuosa para a igualdade democrática, sob a vigilância da Justiça Eleitoral. Porém, despertaria o desinteresse dos doadores privados, que não saberiam os destinos de suas doações. Somente algum mecanismo tributário, portanto de caráter obrigatório, com os efeitos colaterais e negativos de sua instituição, poderia aproximar-se do saneamento financeiro do processo eleitoral com justiça distributiva. Seriam arrecadados dinheiros de grandes fortunas a um fundo de compensação.

Os partidos não podem considerar-se isoladamente. São integrantes de uma verdadeira confederação destinada a completar os quadros governamentais. Em sua missão institucional são idênticos na vocação e nos objetivos. Logo, devem ter disponíveis os meios financeiros à sua preservação e ao resgate de seus compromissos; da mesma forma que a política dos subsídios se aplica, nos Estados Unidos, relativamente aos estados membros, visando preservar a vitalidade da Federação.

IX. APURAÇÃO DA VIDA PREGRESSA

A origem do nome (*candidus*, *candidatus*) deveria acompanhar-se do elemento factual. Homens de passado limpo.

Em verdade, quando faz algum recrutamento, um empregador não se encontra obrigado a aproveitar aquele que tem maus antecedentes criminais por não ter sido condenado definitivamente. Esse fato é ainda mais visível na convivência com o massivo desemprego, que tem se tornado o maior problema humano e social do mundo.

Assim também devia ser na outorga do mandato político. Da mesma forma que não se confere mandato – para instituir procurador – a pessoa que não mereça confiança e não se vêem certas escolhas recaírem em pessoas não reabilitadas, o processo político deve ser purificado das incertezas que ocorrem na escolha de uma pessoa condenada. Entre os crimes mais aterrorizantes, encontram-se os crimes contra a economia popular, contra a Administração Pública, a criança e o adolescente, os idosos, bem como por abuso do poder

econômico ou político, por tráfico, entorpecentes e drogas afins. São crimes de grande repercussão ou que afetam seriamente a dignidade do agente e do ofendido. Também nesse rol, são considerados todos os crimes chamados hediondos.

Defensores de direitos humanos poderão objetar com a afirmação da garantia constitucional de que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória (Constituição, art. 5º, LVII). Esse argumento se estende demais. A partir dele não poderiam ser solicitados atestados de bons antecedentes, folhas corridas, nos concursos públicos.

Não se arguirá o requisito constitucional de reputação ilibada para as investidas na alta magistratura (Constituição, arts. 94; 101, parte final; 104, parágrafo único), por tratar aquele requisito de ressalva propriamente constitucional, a delimitar a garantia constitucional penal.

O decoro parlamentar, exigido pela Constituição (art. 55, II) para o procedimento do Deputado ou Senador, sob pena de perda do mandato, não diz respeito apenas a fatos da atuação parlamentar nem se adquire instantaneamente após a diplomação e a posse. Supõe procedimentos compatíveis no passado do congressista.

A Constituição, ao dispor sobre a Lei das Inelegibilidades (art. 14, § 9º), prescreve que serão estabelecidos outros casos de inelegibilidade, além daqueles constitucionais (art. 14, §§ 4º a 8º), a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, consideradas a vida pregressa do candidato e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. Logo, é a norma fundamental que considera a vida pregressa do candidato como informativa da exigência de moralidade para o exercício do mandato.

Para viabilizar o mandamento constitucional contrário ao desequilíbrio proporcionado pela influência do poder econômico, a Lei 11.300/2006, sem criar caso de inelegibilidade, favoreceu bastante a lisura das campanhas, proibindo *showmícios*, e distribuição de camisetas, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor (art. 39, §§ 6º e 7º, da Lei 9.504, de 1997).

O perigo à saúde dos procedimentos eleitorais não ocorre apenas durante sua execução. Compreende-se que, havendo decisão condenatória ainda não transitada em julgado, ocorra justificada restrição nos bons antecedentes do proponente de candidatura e, por

isso, não lhe seja aceito o alistamento eleitoral; da mesma forma que é justificável, por exemplo, a recusa da inscrição num clube social ou num partido político. Se, para a instituição preparadora da eleição, justifica-se critério seletivo, com maior razão o será para depurar-se a necessária verificação quando esta não se tenha processado devidamente perante o partido.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 86.297, em 17 de novembro de 1976, reformou decisão do Tribunal Superior Eleitoral e afirmou a validade do art. 1º, I, n, da Lei Complementar nº 5, de 1970, formulando exegese dos arts. 151, II e IV, e 149, § 2º, c, da Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Aqueles incisos do art. 151 da Constituição anterior dispunham que a lei complementar de inelegibilidade estabeleceria os casos de inelegibilidade com vistas a preservar o regime democrático, a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato. O § 2º, alínea c, do art. 149, dizia que se daria a suspensão dos direitos políticos por decisão judicial por motivo de condenação criminal, enquanto durassem seus efeitos. Embora o texto não fosse explícito quanto ao trânsito em julgado, previa, expressamente, a condenação, enquanto o art. 1º, I, n, da Lei Complementar nº 5, de 1970, tinha por inelegíveis os que tivessem sido condenados ou respondessem a processo judicial, instaurado por denúncia do Ministério Público, recebida por autoridade judiciária competente, por crime contra a segurança nacional e a ordem política e social e contra a economia popular, a fé pública, a Administração Pública e o patrimônio ou pelo delito do art. 22 daquela Lei Complementar, enquanto não absolvidos ou penalmente não reabilitados.

Os Ministros *Cordeiro Guerra* e *Rodrigues Alckmin* sustentaram, naquele julgamento, que a representação do Ministério Público há que ser fundada e que inúmeros são os julgamentos que corrigem anomalias praticadas, com o emprego de *habeas corpus* e de mandado de segurança. O cidadão formalmente acusado por crime de peculato não pode ser reputado idôneo para receber sufrágios populares. Argumentaram também que, na França, berço da Declaração dos Direitos do Homem, os falidos são inelegíveis, e há maior rigor com as inelegibilidades. Propuseram a autonomia do Direito Eleitoral relativamente ao Direito Penal. Admitiu-se que o rigor da lei possa levar às injustiças inevitáveis, que também ocorrem no Direito Penal, quando o acusado é absolvido em segunda instância depois de ter ficado preso. Também se considerou a prisão preventiva do não-condenado que afinal é absolvido.

Foi aceito que nenhum princípio de direito natural propicia o argumento da necessidade da condenação final para se proibir a candidatura e que as falhas, que devem ser evitadas, são inerentes à falibilidade humana. Importa que, na maioria dos casos, as acusações ministeriais são verossímeis e merecem ser consideradas. Em seu voto, o Ministro Rodrigues Alckmin considerou que a denúncia torna o imputado suspeito. Está submetido a um juízo definitivo, que o dirá inocente ou culpado. Enquanto esse juízo está em suspenso, não lhe parecia ser demais evitar candidatar-se aquele que não possa apresentar a segurança da sua moralidade.

Em decisão posterior, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 99.069-1 – Bahia, de que foi Relator o Ministro Oscar Corrêa, o Supremo Tribunal Federal modificou sua orientação e assegurou que sentença condenatória não transitada em julgado e, demais disso, absolvição superveniente do autor do recurso, na instância superior, não configurava inelegibilidade. Em seu voto, o Ministro Oscar Corrêa arguiu a alteração da alínea *n* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 5, de 1970, pela Lei Complementar nº 42, de 1º de fevereiro de 1982, dispensando que fosse explícito o caráter definitivo da condenação. O Ministro Alfredo Buzaid, para conhecer do recurso, forçou a interpretação de que, só nos casos previstos pela Constituição, casos esses limitadíssimos, segundo a *mens legislatoris*, é possível decretar-se a inelegibilidade. Seu argumento implicou, implicitamente, reconhecer inconstitucionalidade de lei complementar. Também levou em conta, com aplicação analógica do Código de Processo Civil, art. 462, o fato superveniente da absolvição e que se tratava de empregar-se decisão de processo criminal, dado seu reflexo na justiça eleitoral. O voto do Ministro Néri da Silveira fundou-se exclusivamente na superveniência da absolvição, suficiente para afastar o caso de inelegibilidade. O Ministro Rafael Mayer ficou vencido, pelo fato de não existir, no caso, o pressuposto do recurso extraordinário, ou seja, ofensa à Constituição e daquele não conheceu.

X. PROPOSTAS BÁSICAS CONCERNENTES À REFORMA POLÍTICA

Finaliza-se esta exposição com o resumo das principais operações constitucionais que se deverão processar, no texto da Constituição, a fim de se produzirem os frutos da desejável Reforma Política. As normas concernentes ao sistema eleitoral e aos partidos políticos poderão ser tratadas pela legislação ordinária respectiva.

Acrescentem-se os seguintes parágrafos ao art. 14 da Constituição:

“§ 12. São inelegíveis os condenados por crime declarado hediondo em lei, por crime contra a segurança nacional e a ordem política e social, contra a economia popular, a fé pública e a Administração Pública e o patrimônio, ou pelo delito arguição de inelegibilidade ou impugnação de registro de candidato, feitas com motivação falsa ou graciosamente, por espírito de emulação, mero capricho ou erro grosseiro, enquanto não absolvidos ou penalmente não reabilitados.”

“§ 13. A Justiça Eleitoral declarará extinto o mandato cujo ocupante, sem justa causa, mudar de partido ou contrariar normas fundamentais do estatuto partidário, como tais afirmadas no respectivo instrumento, ou infringir diretrizes traçadas pelas convenções da respectiva esfera federativa.”

“§ 14. Para concorrer aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado ou Território, Prefeito e Vice-Prefeito ou Suplente de Senador, o candidato deverá ter cumprido ao menos dez anos de mandato eletivo na respectiva circunscrição.”

Acrescente-se ao art. 16 da Constituição o seguinte parágrafo:

“Parágrafo Único - Permitir-se-á o acesso da propaganda partidária e eleitoral aos meios de comunicação social e à rede mundial de computadores – internet – visando nivelar as oportunidades, garantido o direito de resposta e admitida a limitação dos anúncios pela Justiça Eleitoral.”

Acrescentem-se ao art. 17 da Constituição os seguintes parágrafos:

“§ 5º - Para criar ou manter partido político, será necessária a adesão mínima de filiados, que perfaçam ao menos um por cento do eleitorado de estados, que, por sua vez, perfaçam ao menos um terço da totalidade dos estados membros da Federação, situados em todas

as regiões do País, e que sejam obtidos, na eleição para a Câmara dos Deputados, votos em percentagem de votos válidos, excluídos os nulos e os em branco, pelo menos igual ao exigido para sua criação.”

“§ 6º - A Justiça Eleitoral exercerá a fiscalização sobre o cumprimento do estatuto, a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais, observadas as normas fixadas pela legislação própria.”

Modifique-se o art. 82 da Constituição para ter a seguinte redação:

“Art. 82 – O Presidente da República tomará posse na primeira semana do mês de dezembro do ano da eleição e entrará em exercício do cargo, independentemente de formalidade, em primeiro de janeiro do ano seguinte.”

São essas as fundamentais modificações reclamadas para a Reforma Política do País. As modificações infraconstitucionais serão consequências dos textos superiores.

Embora não tenha sido chamado ao processo de elaboração da Reforma Política, não se demite o Presidente do Tribunal Regional de Minas Gerais do dever de estar atento ao que se passa no País e oferecer pública manifestação de seu pensamento que reflete o amadurecimento acadêmico a que se devotou.