



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DE MINAS GERAIS

REVISTA DE MONOGRAFIAS

I Concurso de Monografias do TRE-MG

Nº 1

2010
Belo Horizonte

2010 Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

Compilação, consolidação e editoração

Secretaria Judiciária

Coordenadoria de Gestão da Informação

Seção de Legislação

Comissão julgadora

Juiz José do Carmo Veiga de Oliveira (Presidente), Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel (SGA), Glaysson Gomes Rocha (STI), Maria Leticia Lott Mendes de Carvalho (AJDG)

Capa

Assessoria de Imprensa, Comunicação e Cerimonial

Colaboração técnica

Secretaria de Gestão Administrativa

Coordenadoria de Controle Patrimonial

Seção de Artes Gráficas

Seção de Revisão e Publicação de Acórdão

Distribuição

Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

Seção de Legislação

Avenida Prudente de Moraes, 320 - Prédio Anexo - 1º andar

30380-000 - Belo Horizonte - MG

Telefone: (031) 3307-1237

Fac-Símile: (031) 3307-1137

E-mail: biblio@tre-mg.gov.br

Revista de monografias: I concurso de monografias
do TRE-MG. - n. 1 - (2010)- .- Belo Horizonte:
TREMg, 2010-

ISSN: 2179-4340

1. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral (MG). 2.
Monografias - Concurso - TRE-MG. I. Título.

CDU 342.56

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS

Presidente

Desembargador Kildare Gonçalves Carvalho

Vice-Presidente e

Corregedor Regional Eleitoral

Desembargador José Altivo Brandão Teixeira

Juízes

Juíza Mariza de Melo Porto

Juiz Maurício Torres Soares

Juiz Ricardo Machado Rabelo

Juiz Benjamin Alves Rabello Filho

Juíza Luciana Diniz Nepomuceno

Procurador Regional Eleitoral

Dr. Felipe Peixoto Braga Netto

Diretora-Geral

Dra. Elizabeth Rezende Barra

APRESENTAÇÃO

Coube-me, por designação de Sua Excelência, o então Presidente deste Regional, Des. Almeida Melo, por meio da Portaria n. 187/2009, desenvolver as atividades próprias do honroso encargo de presidir a Comissão instituída para julgar os trabalhos do I Concurso de Monografias do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. A Comissão foi integrada, ainda, pelos Servidores Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel, Glaysson Gomes Rocha e Maria Letícia Lott Mendes de Carvalho que, diga-se de passagem e, a título de ilustração, à exceção do Presidente designado, foi das melhores que se poderia selecionar para a tarefa delegada aos seus Integrantes. Lamentavelmente, a Servidora Maria Lúcia Bertani Horta, por circunstâncias alheias à sua vontade, não pode participar das reuniões da Comissão.

Os trabalhos apresentaram grande porte, tanto em conteúdo como em significado. Foram desenvolvidos por Servidores efetivamente comprometidos com a temática do certame, de modo que o aprendizado que foi proporcionado a todos os Membros da Comissão, sem qualquer margem de dúvida, foi enriquecedor.

Vê-se, por corolário lógico e inarredável, o quão trabalhoso foi o ato de selecionar os Vencedores da disputa. Foram necessárias diversas sessões para efeito de se buscar a melhor fixação de critérios para se chegar a uma conclusão que fosse a mais próxima do grande conteúdo que se encontrava, afinal, à disposição dos Julgadores.

Concluídos os trabalhos e entregue o resultado final, seguiu-se, então, o grande momento que foi a premiação dos Vencedores. Não houve dúvida, por parte dos Integrantes da Comissão, no sentido de que a escolha foi justa e que correspondeu, às escâncaras, ao que lhes foi apresentado de melhor.

Resta, portanto, no momento de cumprir esse último mister, agora, de público, aproveitar da ensanchas para felicitar, uma vez mais, os grandes Vencedores desse grande concurso que, naturalmente, abre margem para que outros tantos sejam realizados, ante a galhardia, lhanza e lisura dos seus dignos participantes.

Por derradeiro, não se pode deixar de concitar a todos os honrados Servidores deste Regional para que participem ativamente do próximo evento, de modo a que se valorize a oportunidade,

visando difundir suas idéias e ideais, contribuindo, sobremaneira,
para o engrandecimento da Justiça Eleitoral das Gerais.

Respeitosamente,

Juiz José do Carmo Veiga de Oliveira

Diretor Executivo da Escola Judiciária Eleitoral Min. Sálvio de
Figueiredo Teixeira do TRE-MG.

SUMÁRIO

Portaria nº 846, de 31.8.2009 - Instituinto o I Concurso de Monografias do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.	9
--	---

MONOGRAFIAS VENCEDORAS*

O desafio da Justiça Eleitoral face à crise de moralidade política.	19
<i>Emir Couto Manjud Maluf</i>	
A tecnologia da informação a serviço da Justiça Eleitoral.	49
<i>Arizio Alves das Neves</i>	
A atual Lei de Licitações e a utilização do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços no âmbito da Justiça Eleitoral.	83
<i>José Carlos Geraldo da Matta</i>	
Responsabilidade socioambiental do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais: breves apontamentos.	127
<i>Lara Marina Ferreira</i>	

* Primeiros lugares conforme ordem dos temas sugeridos no art. 4º da Portaria nº 846/2009.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

PORTARIA Nº 846/2009

Instituindo o I Concurso de Monografias do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

Alterada pelas Portarias nº 1.102, de 1º/12/2009 e nº 1.118, de 10/12/2009.

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica instituído o I Concurso de Monografias do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, com a finalidade de despertar o interesse dos servidores pela investigação científica e pela busca do conhecimento e aprimoramento profissionais.

Art. 2º Para os efeitos desta portaria, considera-se monografia o estudo minucioso sobre tema relativamente restrito, apresentando estrutura de trabalho científico e elaborado de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

Parágrafo único. São consideradas equivalentes, nesta portaria, as expressões trabalho e monografia.

CAPÍTULO II DAS INSCRIÇÕES

Art. 3º Poderão participar do Concurso todos os servidores do Tribunal, ativos e aposentados, da capital e do interior, incluindo os servidores cedidos e requisitados.

Parágrafo único. É vedada a participação no Concurso dos membros integrantes da comissão julgadora, bem como de seus parentes consaguíneos e afins até o terceiro grau.

Art. 4º Poderão ser inscritas no Concurso monografias que versem sobre um dos seguintes temas:

I - a contribuição das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral para o fortalecimento do Poder Judiciário após a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar 64/90 e a Lei 9.504/97;

II - a autonomia financeira dos tribunais garantida constitucionalmente e a realidade imposta pelas leis orçamentárias anuais e frequentes contingenciamentos ao orçamento;

III - a tecnologia da informação aplicada à Justiça Eleitoral, incluindo inovações e conquistas do sistema de votação eletrônico no

I Concurso de Monografias do TRE-MG

Brasil;

IV - a atual Lei das Licitações e a utilização do Pregão Eletrônico e do Sistema de Registro de Preços no âmbito da Justiça Eleitoral;

V - servidor público, cidadania e responsabilidade socioambiental no século XXI.

Parágrafo único. Cada servidor poderá inscrever apenas um trabalho, observado o disposto no art. 3º desta portaria.

Art. 5º Somente poderão ser inscritos trabalhos inéditos, que não tenham sido publicados total ou parcialmente em livros, revistas especializadas, concursos de monografia, periódicos, sítios na rede mundial de computadores, anais de congressos, seminários e imprensa em geral, bem como trabalhos que não tenham sido apresentados em atividades acadêmicas de graduação, pós-graduação, mestrado, doutorado ou outros da mesma espécie.

Parágrafo único. A monografia deve ser individual, vedada a coautoria.

CAPÍTULO III DA ENTREGA DOS TRABALHOS

Art. 6º O trabalho inscrito deverá ser entregue:

I - redigido em língua portuguesa, com observância dos padrões gramaticais vigentes, contendo o mínimo de vinte e o máximo de quarenta laudas, numeradas, excluindo-se da contagem a falsa folha de rosto, a folha de rosto, a bibliografia, bem como tabelas, gráficos, desenhos e ilustrações porventura incluídos, os quais deverão ser referidos nos textos e anexados aos trabalhos;

II - em duas vias, digitadas em uma só face de papel branco, tamanho A4 (21 x 29,7cm), em espaço de 1,5 cm entre linhas, corpo 12, fonte Arial, observadas as margens superior e esquerda de 3 cm e margens inferior e direita de 2 cm; (Inciso alterado pela Portaria nº 1.102, de 1º/12/2009)

III - com resumo de, no máximo, quinhentas palavras, sumário, introdução, desenvolvimento, conclusões e referências bibliográficas de acordo com as normas da ABNT;

IV - assinado com pseudônimo, com a indicação, na capa, de “I Concurso de Monografias do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais”, o tema tratado e a época de sua elaboração, sem qualquer elemento que identifique seu autor, vedado todo tipo de agradecimento e/ou dedicatória;

V - encadernado obrigatoriamente em espiral, com a primeira capa em plástico incolor;

VI - inserido em envelope grande, o qual deverá conter, no

I Concurso de Monografias do TRE-MG

endereçamento, a indicação de “I Concurso de Monografias do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais” e, no local do remetente, apenas a identificação do pseudônimo do servidor.

§ 1º O envelope grande de que trata o inciso VI deste artigo deverá conter também um outro envelope, menor, lacrado e rubricado no fecho, no qual deverá constar a ficha de identificação do candidato constante do Anexo desta portaria e cópias da cédula de identidade e de identificação funcional.

§ 2º O envelope menor de que trata o § 1º deste artigo deverá conter, em sua parte externa, o pseudônimo do autor e a indicação do tema escolhido.

§ 3º A não observância dos incisos deste artigo implicará a desclassificação do candidato.

§ 4º A citação de sítios não oficiais da internet será aceita e terá valor de referência bibliográfica desde que a página impressa do *site* citado seja juntada ao trabalho.

Art. 7º As monografias deverão ser entregues na Seção de Protocolo Geral - SPROT - no edifício sede do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, na Av. Prudente de Moraes, 320, 1º andar, ou remetidas pelos Correios, com Aviso de Recebimento para o referido endereço.

§ 1º As monografias serão recebidas somente no período de 22 a 26 de fevereiro de 2010, das 7 às 19 horas, considerada a data de postagem como termo final, no caso de envio pelos Correios. (Parágrafo alterado pela Portaria nº 1.118, de 10/12/2009)

§ 2º As monografias recebidas na SPROT serão encaminhadas à Coordenadoria de Gestão da Informação - CGI.

§ 3º A data do carimbo de postagem será considerada como a da entrega do trabalho e o comprovante fornecido ao candidato pelos Correios valerá como protocolo de participação no Concurso, sem prejuízo do recebimento posterior do certificado a que se refere o § 6º deste artigo.

§ 4º Os trabalhos entregues ou postados após o dia 26 de fevereiro de 2010 não serão inscritos no Concurso e serão oportunamente devolvidos aos seus autores. (Parágrafo alterado pela Portaria nº 1.118, de 10/12/2009)

§ 5º A CGI não se responsabiliza pela chegada tardia ou pelo extravio de material encaminhado pelos Correios.

§ 6º Após o julgamento do Concurso, o candidato receberá da CGI um certificado de participação no certame.

§ 7º Não será cobrada taxa dos participantes.

CAPÍTULO IV DA COMISSÃO JULGADORA

I Concurso de Monografias do TRE-MG

Art. 8º Para julgar os trabalhos concorrentes, o Presidente deste Tribunal designará uma comissão julgadora formada por cinco membros.

§ 1º À comissão julgadora será dado um prazo de trinta dias para a avaliação dos trabalhos, contados a partir do dia 1º de março de 2010. (Parágrafo alterado pela Portaria nº 1.118, de 10/12/2009)

§ 2º A decisão da comissão julgadora será soberana, não cabendo contra ela quaisquer recursos.

§ 3º Concluídos os trabalhos e divulgados os resultados do Concurso, a comissão julgadora será automaticamente extinta.

Art. 9º O julgamento obedecerá os seguintes critérios:

I - observância ao disposto no art. 6º deste regulamento;

II - pertinência técnica e científica do tema abordado;

III - coerência no desenvolvimento e na organização do texto;

IV - profundidade da pesquisa bibliográfica e da análise realizadas;

V - ineditismo e relevância do trabalho;

VI - contribuição para a Justiça Eleitoral.

Parágrafo único. A comissão julgadora poderá, a seu critério, solicitar o apoio técnico de revisores da Seção de Revisão e Publicação de Acórdãos - SERPA - vinculada à Coordenadoria de Organização de Sessões - COS -, que integra a Secretaria Judiciária deste Tribunal.

CAPÍTULO V DA PONTUAÇÃO

Art. 10. Cada membro da comissão julgadora atribuirá notas de zero a dez a cada trabalho avaliado, tendo em vista os critérios estabelecidos no art. 9º deste portaria.

Art. 11. A nota final de cada trabalho corresponderá à média aritmética simples das notas atribuídas pelos membros da comissão julgadora, arredondada até a segunda casa decimal.

§ 1º Serão considerados vencedores os trabalhos cujas notas forem as maiores em cada tema estabelecido no art. 4º desta portaria.

§ 2º Para o desempate entre concorrentes de igual nota, sobre o mesmo tema, será realizado sorteio para a indicação do trabalho vencedor.

Art. 12. A abertura dos envelopes que contêm a documentação e consequente identificação dos autores será efetuada pela comissão julgadora somente após a efetiva escolha dos trabalhos premiados, em ato público, em data e local previamente divulgados pela CGI, após a homologação do resultado do Concurso.

**CAPÍTULO VI
DA PREMIAÇÃO**

Art. 13. Serão premiados 15 trabalhos relativos aos primeiros, segundos e terceiros colocados, observado o disposto nesta portaria.

Art. 14. Os prêmios serão os seguintes:

I - um notebook mobo ou similar (com processador intel atom N270 1.6GHz, memória RAM 1GB 667MHz, HD 160GB, tela LCD 10.1" WSVGA, webcam integrada 1.3MP, wireless) para os cinco primeiros lugares;

II - um aparelho DVD, marca Vicini, para os cinco segundos lugares;

III - uma máquina fotográfica digital, modelo Mitsuca DC 5025BR ou similar, para os cinco terceiros lugares.

Art. 15. O resultado será divulgado após a homologação do Concurso, pelo Portal do TRE-MG e pelo "Sintonia" na intranet.

Art. 16. Os trabalhos de cada tema premiados em primeiro lugar serão publicados na Revista de Monografias Premiadas do TRE-MG, 1ª Edição, no prazo máximo de um ano contado da divulgação do resultado.

Parágrafo único. A Revista terá tiragem de 400 exemplares para distribuição ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE -, tribunais regionais eleitorais do país, zonas eleitorais e faculdades de Direito do Estado, entre outras instituições públicas.

Art. 17. Os trabalhos de cada tema premiados até o terceiro lugar passarão a fazer parte do acervo da Biblioteca deste Tribunal, podendo ser utilizados total ou parcialmente em expedientes e publicações internas e externas em quaisquer meios, inclusive internet, desde que citados o autor, sem que caiba a percepção de qualquer valor, inclusive a título autoral.

Art. 18. Os autores mencionados nos arts. 16 e 17 deverão enviar os arquivos das monografias pelo *e-mail* biblio@tre-mg.gov.br no prazo de dois dias úteis contados da divulgação do resultado do Concurso.

Art. 19. Os trabalhos não premiados poderão ser solicitados pelos participantes à CGI em até trinta dias após a proclamação do resultado do Concurso.

§ 1º Após o prazo estabelecido no *caput*, os originais não reclamados serão eliminados.

§ 2º Não havendo oposição do autor, a comissão julgadora poderá manter uma via dos trabalhos que considerar relevantes na Biblioteca deste Tribunal, como parte da memória da instituição.

**CAPÍTULO VII
DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 20. Os candidatos respondem pessoal e individualmente pela originalidade e veracidade das afirmações contidas em suas respectivas monografias, isentando expressamente este Tribunal de qualquer responsabilidade quanto à autoria e às opiniões expendidas nos trabalhos.

Art. 21. Na eventualidade de coincidência de pseudônimos, o servidor da CGI que receber os trabalhos encaminhados pela SPROT deverá listar os pseudônimos e adotar o critério de ordem numérica crescente de protocolo, identificando-os em algarismos romanos sucessivos.

Art. 22. Não serão aceitas, em nenhuma hipótese, trocas, alterações, inserções ou exclusões de parte ou de toda a monografia após a entrega, ainda que dentro do prazo de recebimento.

Art. 23. Os autores dos trabalhos premiados deverão fazer menção expressa ao Concurso ora regulado em futuras utilizações públicas da monografia.

Art. 24. A divulgação do Concurso ficará a cargo da CGI, em parceria com a Assessoria de Imprensa, Comunicação e Cerimonial - ASCOM - deste Tribunal.

Art. 25. A participação no Concurso implica a aceitação de todos os requisitos e exigências deste regulamento, e o seu descumprimento, a irrevogável desclassificação do candidato.

Art. 26. Os casos omissos serão decididos pela comissão julgadora do Concurso.

Belo Horizonte, 31 de agosto de 2009.

Elizabeth Rezende Barra
Diretora-Geral

I Concurso de Monografias do TRE-MG

ANEXO

(a que se refere o § 1º do art. 6º da Portaria nº 846, de 31 de agosto de 2009)

FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DO CONCURSO DE MONOGRAFIA

NOME COMPLETO:

ENDEREÇO:

CIDADE: UF:

CEP.:

TELEFONE: E-MAIL:

TEMA ESCOLHIDO:

PSEUDÔNIMO USADO:

QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: SERVIDOR ATIVO ()

APOSENTADO ()

REQUISITADO ()

CEDIDO ()

LOTAÇÃO: CAPITAL () INTERIOR ()

DATA:

ASSINATURA:

Publicada no DJE-MG de 1º/09/2009, fls.04 a 06.

MONOGRAFIAS VENCEDORAS

**O DESAFIO DA JUSTIÇA ELEITORAL FACE À
CRISE DE MORALIDADE POLÍTICA**

EMIR COUTO MANJUD MALUF

**O DESAFIO DA JUSTIÇA ELEITORAL FACE À CRISE DE
MORALIDADE POLÍTICA**

Emir Couto Manjud Maluf

Servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

Coordenadoria de Pessoal

RESUMO: Este trabalho fará uma análise da atuação da Justiça Eleitoral diante da demanda social por moralidade na esfera política, tendo por foco as normas constitucionais, a legislação complementar sobre inelegibilidade, e a teoria da democracia constitucional, bem como mostrará o resultado dessa atuação: o fomento da cidadania participativa e o fortalecimento institucional do Poder Judiciário. No curso da pesquisa, serão abordados conceitos sobre a democracia representativa instaurada pela Constituição da República Federativa do Brasil e sua realização prática, através da participação efetiva e cidadã dos membros do povo brasileiro. Para tal abordagem recorrer-se-á à Ciência Política, com definições muito claras, elaboradas por teóricos dessa área do saber, sobre as instituições necessárias ao funcionamento de uma democracia. Considerar-se-ão também os efeitos deletérios dos constantes escândalos de corrupção (real ou indiciária) sobre a reputação dos agentes públicos e as reações da sociedade diante desses fatos, tais como a mobilização pela inclusão do requisito objetivo de "*reputação ilibada*" para os que exercem mandatos eletivos ou cargos públicos. Neste contexto, serão apontados alguns problemas da atuação legislativa em matéria eleitoral, como exemplos de sua tendência geral. Em especial, será considerada a ação da Justiça Eleitoral mineira diante do dilema que enfrenta: como moralizar o processo eleitoral e seu principal objeto, a esfera política, sem exorbitar seu escopo de competência. Espera-se demonstrar claramente a tomada de posição da Justiça Eleitoral diante da necessidade de moralização imposta pela realidade política contemporânea, através de suas decisões e resoluções. Igualmente, demonstrar que, além da atuação jurisdicional, existe campo para ampliação das ações afirmativas que fomentam cidadania, que pressupõem participação popular ativa no processo eleitoral, através da fiscalização dos candidatos e de suas qualificações. Por último, demonstrar a coerência das decisões da Justiça Eleitoral com sua missão de guardião do processo eleitoral no Estado brasileiro.

Como marco teórico, erige-se a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, que fornece todos os elementos normativos e principiológicos para regular a vida política no País, tanto a atuação dos agentes executivos, dos legisladores e dos encarregados da missão jurisdicional. Ela é o referencial científico e *ético* próprio de um Estado de Direito Democrático¹, em que deve prosperar a correição processualizada dos atos de poder.

Palavras-chave: Direito eleitoral. Inelegibilidade. Moralidade pública.

ABSTRACT: This work will make an analysis of the Electoral Court's activity before the social demand for morality in politics, focusing constitutional rules, complimentary legislation about ineligibility, and the constitutional democracy's theory, as well will show up the results of this activity: the promotion of participative citizenship and the institutional strengthening of the Jurisdictional Power of State. In the course of the research, concepts about representative democracy, institutionalized by the Federative Constitution of Brazilian Republic, will be considered, and its practical fulfillment through effective and citizen participation of members of Brazilian people. Such consideration will be based on Political Science, with clear definitions, raised by scientists of this discipline, about the necessary institutions for the work of democracy. The deleterious effects of constant (real or apparent) corruption scandals about public agents' reputation will be considered too, as well the society's reaction before these facts, which raises the claim for the creation of an objective rule requirement of "clean reputation" for those exercising elective mandates or public offices. In this context, there will be pointed some problems in legislative activity upon electoral subjects, as examples of its general tendency. In highlights, there will be considered the activity of the Electoral Court of Minas Gerais before the dilemma it faces: to moralize the electoral process and its main object, the politics' scope, without overcome its own scope of competence. The work will show up clearly the stand of Electoral Court before the need of moralization imposed by the contemporary political reality, through its decisions and resolutions. Likely, it will show up that beyond the jurisdictional activity, there is broad field for affirmative actions that fosters citizenship, which requires active popular participation in the whole electoral process, through constant review of candidates and their qualifications. Finally, it will show up the coherency of

¹ MADEIRA, 2009, p. 22.

Electoral Court's activity according to its mission as a guardian of the electoral process in the Brazilian State. For theoretical standpoint is chosen the Constitution of the Federative Republic of Brazil, promulgated in October, 5, 1988, which furnishes all the normative and principiological elements to rule the political life in the Country, as well public agents' and legislators' and those charged of jurisdictional office's conduct. It is the scientific and ethical referential, well-fitted for a democratic rule² State, in which must prosper the procedural correction of acts of power.

Key-words: Electoral law. Ineligibility. Public morality.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. A LEI DAS INELEGIBILIDADES E MATÉRIA ELEITORAL. 3. NORMA JURÍDICA X REALIDADE POLÍTICA. 4. PROBLEMAS NA ATUAÇÃO LEGISLATIVA. 5. O PROBLEMA DA (I)MORALIDADE POLÍTICA E A POSIÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL DE MINAS GERAIS. 6. FUNDAMENTOS DEMOCRÁTICOS. 7. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. 8. A TITULARIDADE DO PODER. 9. DIREITO À INFORMAÇÃO. 10. CONCLUSÕES. REFERÊNCIAS.

² MADEIRA, 2009, p. 22.

1 INTRODUÇÃO

Há mais de vinte anos, a Constituição da República Federativa do Brasil inaugurou uma nova ordem jurídica, fundada na cidadania, na dignidade da pessoa humana, no pluralismo político.¹ São valores indissociáveis e irrenunciáveis² a qualquer ordenamento que se proclame democrático, e a qualquer Constituição que se comprometa a ir além de um sentido meramente retórico, como em constituições semânticas, belas em letras e vazias de efetividade prática.³

A plena efetivação desses valores democráticos constitui um projeto de longo alcance, sendo necessária a superação de fatores históricos, econômicos e políticos, bem como a adaptação a novas condições e conjunturas. Nesse processo, iniciativas tomadas no âmbito das próprias instituições que compõem o Estado vêm fomentando a adoção de condutas mais coerentes com os ideais de legalidade e moralidade, requisitos indispensáveis à conduta dos agentes de todas as esferas da administração pública brasileira⁴.

Este trabalho tratará da atuação da Justiça Eleitoral na promoção dos ideais democráticos e políticos do Estado brasileiro regido pela Constituição de 1988, especialmente na definição de critérios de inelegibilidade a cargos, diante do clamor surgido devido ao descrédito moral da classe política, dado o estrépito do elevado número de notícias de atos imorais e criminosos por ela cometidos suposta ou efetivamente. Depois de um breve histórico dos instrumentos normativos de matéria eleitoral e de algumas peculiaridades da realidade político-legislativa brasileira, considerar-se-ão algumas medidas adotadas pela Justiça Eleitoral mineira para a moralização do processo eleitoral, tendo por resultado o fortalecimento da posição institucional do Poder Judiciário.

2 A LEI DAS INELEGIBILIDADES E MATÉRIA ELEITORAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada depois de mais de vinte anos de um regime militar autocrático, com o poder concentrado nas mãos de um pequeno grupo de pessoas. Em termos de direitos políticos e democráticos, ela

¹ BRASIL. Constituição (1988), art. 1º.

² BOBBIO, 1989, p. 17-40. BOBBIO, 1993.

³ GOYARD-FABRE, 1999.

⁴ BRASIL. Constituição (1988), art. 37, *caput*.

representou um significativo avanço em relação ao ordenamento anterior, em que a *responsabilidade*⁵ dos parlamentares e agentes executivos era muito reduzida. Não somente isso, mas significou um instrumento de *fomento* de ação democrática, visto que a Constituição criou também o poder de controlar os rumos da política através da escolha dos representantes, através da procedimentalidade incondicionada e universal.⁶ Mas o controle político prévio, exercido apenas no ato de votar, não é suficiente para o exercício pleno desse poder.

Portanto, o Ordenamento instaurado em 1988 estabeleceu os requisitos de legalidade e moralidade⁷ para a atuação dos agentes públicos, e determinou a elaboração de lei complementar para definir "*os casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato*", a par dos que a própria Constituição determinou.⁸

Concordemente, em 18 de maio de 1990 foi promulgada a Lei Complementar nº 64 que, em consonância com o preceito constitucional⁹, determinou a inelegibilidade¹⁰ de cidadãos de conduta notoriamente incompatível com a virtude política positivada normativamente pela Constituição nos artigos já citados. Tal incompatibilidade inclui a declaração de não conformação ao "*decoro parlamentar*"¹¹; a prática de abuso de poder econômico durante a eleição¹²; o cometimento de crime "*contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais*".¹³ Inclui também a declaração de responsabilidade *presumida*, em processo de liquidação judicial ou extrajudicial do estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro, em que o

⁵ Entende-se responsabilidade no sentido de *accountability*, o dever do agente público de prestar contas de seus atos, seja sua atuação como parlamentar ou como membro do corpo executivo. (O'DONNELL, 1991, p. 25-40; KINZO, 1980, p. 21-43).

⁶ MADEIRA, 2009, p. 22.

⁷ BRASIL. Constituição (1988), art. 37, *caput*.

⁸ BRASIL. Constituição (1988), art. 14, § 9º.

⁹ BRASIL. Constituição (1988), art. 14, § 9º.

¹⁰ Posteriormente, os requisitos foram melhor explicitados, ensejando até mesmo o impedimento à candidatura, pela Lei nº 9.504/97, art. 11, § 10: "*As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.*"

¹¹ Declarada pela respectiva Casa Legislativa, em processo específico.

¹² Declarada pela Justiça Eleitoral, em sentença transitada em julgado e com observância do devido processo legal.

¹³ Declarada pelo Poder Judiciário, nos mesmos termos da nota anterior.

postulante a candidato tenha exercido cargo ou função de direção,

administração ou representação.

Assim, em abstrato, logo nos primeiros anos da vigência da Constituição brasileira encontraram-se bem definidos os requisitos para candidatura e os critérios para vedação do acesso aos cargos públicos a pessoas reconhecidas como praticantes de atos ilícitos ou supostamente responsáveis pela falência de empresas de crédito, financiamento ou seguro.

O juízo de inelegibilidade representa uma vedação ao exercício do direito político de concorrer a um cargo eletivo, como resultado de prescrições legais. Vale dizer que isso ocorre após um *processo* em que são definidas as responsabilidades do cidadão no fato determinante de sua inelegibilidade, e em que lhe são ofertados o contraditório e a ampla defesa. Somente após tal caminho se exaurir, com o trânsito em julgado da sentença condenatória, se suspendem os direitos políticos do réu.

Em sede de sua competência privativa, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 9.504, em 30 de setembro de 1997, estabelecendo normas para as eleições no País inteiro, em aplicação conjunta ao Código Eleitoral. Definiu regras para a criação de coligações partidárias e a escolha de candidatos, incluindo quantidades; determinou a obrigatoriedade de prestação de contas de campanha; estabeleceu regras processuais para propaganda eleitoral¹⁴; inaugurou o sistema eletrônico de votação, pioneiro no mundo, com o uso da votação e apuração através das urnas eletrônicas; e vedou aos agentes públicos algumas condutas que pudessem interferir, de qualquer modo, na regularidade e nos resultados do processo eleitoral. Da mesma maneira que no tema da inelegibilidade, o instrumento normativo para regular em abstrato a realização das eleições é suficiente para a finalidade proposta.

O legislador constituinte determinou ainda a elaboração de uma importante lei complementar que deveria dispor "*sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais*".¹⁵ "*A competência da Justiça Eleitoral será fixada em Lei Complementar, diz o art. 121 da Constituição, sendo certo que a ela cabe fiscalizar todo o processo eleitoral, desde a qualificação do eleitor até a proclamação dos eleitos.*"¹⁶ A

¹⁴ Inclusive para a propaganda gratuita no rádio e televisão, que são gratuitas para os partidos políticos, mas não para o povo, posto que são pagas com recursos dos cofres públicos.

¹⁵ BRASIL. Constituição (1988), art. 121.

¹⁶ CARVALHO, 1999, p. 404.

expectativa era a promulgação de um novo Código Eleitoral, com

uma reforma que correspondesse à nova ordem democrática. Até hoje não foi elaborada tal lei.

A doutrina forneceu um recurso de interpretação que tem suprido a necessária integração hermenêutica: considera-se o Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de junho de 1965, como tendo sido recepcionado pelo ordenamento jurídico vigente, naquilo que não conflita com ele. Dali se extrai o que se chama de "*competência normativa*"¹⁷ da Justiça Eleitoral, especialmente do TSE, para suprir a omissão do poder legislativo em regulamentar o processo político-eleitoral, naquilo em que a Lei das Eleições se cala. Deve-se reconhecer que tais poderes são subsidiários da legislação eleitoral, e não lhe permitem ir além desta. De qualquer modo, em todos os pleitos ocorridos desde então, a atuação da Justiça Eleitoral tem dado soluções que correspondem razoavelmente às expectativas do povo, titular do poder político definido no texto constitucional.

3 NORMA JURÍDICA X REALIDADE POLÍTICA

No avanço do processo de democratização do Estado brasileiro, com o conseqüente aumento da transparência dos atos públicos, a imprensa vem derramando nos ouvidos da sociedade uma verdadeira enxurrada de denúncias (fundadas ou não) de conduta ilícita ou reprovável por parte de agentes públicos. Isso tem resultado no profundo descrédito da classe política, que regularmente se mantém flagrante, até que uma notícia de grande repercussão desvie as atenções do povo das acusações e ações contra Senadores, Deputados, Ministros, lobistas de todo tipo. (Mas esse fenômeno ocorre só por pouco tempo: passada a perplexidade com a notícia calamitosa, volta-se logo ao lugar-comum da corrupção, do favoritismo, do enriquecimento ilícito por desvio de recursos públicos.) Tornou-se comum ouvir em entrevistas com populares expressões de descrença na classe política, ao lado de reclamações por "uma lei que proíba isso".

Sabe-se que isso não é solução. Reclama um Promotor de Justiça:

Quanto mais leis [...], mais brechas aparecerão no tecido normativo estatal (não é sem propósito que a lei utiliza expressões polissêmicas que admitem as mais variadas

¹⁷ QUEIROZ, 2000, p. 37.

interpretações), facilitando a impunidade e por consequência, estimulando os corruptos de plantão.¹⁸

É certo que a legislação deve corresponder às demandas da evolução histórica. Mas o projeto democrático que a Constituição definiu, em especial a moralização do processo político, há de ocorrer, não apenas pela promulgação de leis, mas pela aplicação dos instrumentos coercitivos do ordenamento para forçar a sua aplicação, numa leitura constitucional da legislação ordinária ou complementar. Os recursos de integração hermenêutica, disponíveis ao aplicador contemporâneo, são suficientes para exigir, dos agentes públicos, a conduta politicamente virtuosa e constitucionalmente positivada que se espera deles.

Além disso, verifica-se no Brasil um conjunto de fatores comuns a países de democratização tardia, que saíram de regimes autocráticos. Inclui-se entre esses fatores a falta de maturidade democrática de boa parcela da população, que simplesmente outorga ao agente público seu voto, sem exigir dele prestação de contas de seu mandato, ou mesmo qualquer ação política efetiva.¹⁹ Os motivos para tal inércia têm sede na própria história e tradição brasileira, como se houvesse uma aceitação na não participação ativa nas decisões de governo, no referendo tácito a oligarquias locais, numa forma de clientelismo patológico, de troca de votos por cestas de alimentos. Tais fenômenos guardam mais relação com o desconhecimento da lei e dos meios de controle político, à disposição de qualquer cidadão, do que com uma tradição consciente de passividade.

4 PROBLEMAS NA ATUAÇÃO LEGISLATIVA

Ao lado da problemática situação do eleitor brasileiro, a própria atividade legislativa, em matéria político-eleitoral (cujo teor detém o poder de fomentar a moralidade nessa esfera), cria verdadeiros dilemas que sempre deságuam nas mesas do Poder Judiciário. A sociedade brasileira reclama do legislador não somente a omissão em relação ao tema, mas também de sua atuação. A repercussão jurídica da Emenda Constitucional nº 58/2009 é um exemplo dos problemas a que o Poder Judiciário é chamado a dar solução, em cumprimento de sua função jurisdicional.

Esta Emenda aumentou o número máximo de vagas das casas legislativas municipais, de dez para quinze, e assim criou de

¹⁸ RODRIGUES, disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3477>>.

¹⁹ O'DONNELL, 1991, p. 25-40.

mais de sete mil cargos de Vereador nos muitos municípios brasileiros. Em contrapartida, diminuiu o percentual de repasse das verbas que estes recebiam, para não ensejar (em tese) aumento de gastos. Até aí, pouco há de que se falar, visto que o legislador constituinte derivado agiu na esfera de sua competência, respeitadas a discussão e votação "*em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos*", e a obtenção de três quintos dos votos dos respectivos membros, em ambos os turnos de votação²⁰, assim como agiu em sua esfera de competência o Presidente da República, ao sancionar a referida Emenda.²¹ Mas foi a matéria da reforma que criou dificuldades de integração, a serem sanadas pelo Poder Judiciário.²²

Já no ano de 2007 foi feita uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral sobre a aplicação da majoração do número de Vereadores.²³ A resposta foi condicionada ao artigo 16 da Constituição da República, que define: "*A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência*". Não poderia haver outra interpretação, mas somente a de que não seria possível majoração do número das cadeiras das Câmaras Municipais para o pleito de 2008, simplesmente porque a lei não estava em vigor na data limite definida pela Constituição.

A República Federativa do Brasil adota, em regra, a irretroatividade das leis, mas não em absoluto. "*Na interpretação da vontade constitucional originária, a irretroatividade há de ser a regra, e a retroatividade a exceção*"²⁴, em respeito aos atos jurídicos já consumados. "*Sempre que for possível, incumbe ao exegeta aplicar o direito positivo de qualquer nível, sem afetar situações jurídicas já definitivamente constituídas*".²⁵ Aceita excepcionalmente a retroatividade das normas, quando faticamente possível, e rejeitando-a em absoluto se relativas a normas penais punitivas ou a matéria tributária. Especialmente sobre este tema incide a regra constitucional do art. 60, § 4º, IV: "*Não será objeto de deliberação a proposta de Emenda tendente a abolir: [...] os direitos e garantias individuais*". Entre estes direitos está a proteção ao "*ato jurídico perfeito*", garantida no art. 5º, XXXVI.

²⁰ BRASIL. Constituição (1988), art. 60, § 2º.

²¹ BRASIL. Constituição (1988), art. 84, inciso IV.

²² O critério de necessidade dessas mudanças é que merece críticas, dadas as reduzidas competências legislativas municipais. Afinal, o que farão tantos legisladores municipais? Igualmente, o critério de oportunidade, em virtude das necessidades de redução orçamentária, tão reclamadas no universo dos Estados neo-liberais. Isso, contudo, seria matéria para outro trabalho, em sede de crítica política.

²³ Consulta n. 1.421, Relator Min. José Delgado (Resolução TSE n. 22.556, de 19.6.2007).

²⁴ BARROSO, 1999, cap. 2.

²⁵ BARROSO, 1999, cap. 2.

Na sanção da Emenda Constitucional nº 58/2009 o Presidente da República aprovou a determinação do Congresso Nacional, contida no seu art. 3º, de que ela produzisse efeitos a partir do processo eleitoral de 2008, apesar da resposta dada pelo TSE à consulta feita. Desse modo, nasceram no mundo jurídico alguns dilemas que nenhum dos Deputados e Senadores, nem o Presidente da República, puderam (ou quiseram) responder. Tais dilemas são objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.307, interposta pelo Procurador Geral da República, e nº 4.310, interposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, perante o Supremo Tribunal Federal, ambas com o mesmo objeto. em que pedem a declaração de incompatibilidade do art. 3º da Emenda com o Ordenamento jurídico brasileiro.

Na base do impasse, há o problema do coeficiente eleitoral e partidário. Segundo a regra do Código Eleitoral e da Lei das Eleições, o número de candidatos que cada partido ou coligação pode apresentar é calculado pelo número de vagas disponíveis na Casa Legislativa.²⁶ Ao determinar a retroatividade do aumento de cadeiras às eleições de 2008, esbarrou-se em um fato consumado, um ato jurídico perfeito no melhor estilo: o processo eleitoral iniciado e concluído em 2008. Nos termos utilizados pelo Procurador Geral da República²⁷, a Emenda Constitucional criou uma situação jurídica de elevada instabilidade,

[...] pondo todos os municípios do país a refazer os cálculos dos quocientes eleitoral e partidário (arts. 106 e 107 do Código Eleitoral), com nova distribuição de cadeiras, a depender dos números obtidos, que podem, inclusive, trazer à concorrência partidos que não obtiveram lugares anteriormente (art. 109 do Código Eleitoral).

[...] Da maneira que vem posta, [a Emenda] provoca grau de instabilidade institucional absolutamente conflitante com os compromissos democráticos assumidos na Constituição da República. Revira procedimento público de decisão, tomada pelo povo em sufrágio, com a inserção intempestiva de novos padrões num modelo rígido de regras fixadas pelo constituinte originário.

Na intenção de aumentar o número de cadeiras nas câmaras municipais, o legislador encontrou uma impossibilidade fática: aumentar também o número de candidatos a cada uma daquelas vagas. Não seria simplesmente a questão de convocar os suplentes,

²⁶ Lei nº 9.504, de 30.9.97, art. 10; Lei n. 4.737, de 15.7.65, art. 106.

²⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.307, de 29.7.2009.

mas de convocar novamente partidos e coligações para novo pleito, em que se daria vez a um número maior de candidatos.

A ação de inconstitucionalidade ora em curso reclamou o deferimento de medida cautelar para sustar a posse de uma verdadeira enxurrada de suplentes de Vereadores que se consideram aptos a assumir seus recém-criados postos, até que o Supremo Tribunal Federal, pautado no artigo 16 da Constituição de 1988²⁸, venha a declarar a patente incompatibilidade do art. 3º da Emenda nº 58 com o ordenamento constitucional vigente. O deferimento da medida cautelar se deu em relevo aos fundamentos jurídicos apontados, dos quais cabe destacar, no voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia:

Definir-se que uma regra fixada no presente pode impor modificação de um processo passado e acabado e para o qual a Constituição impõe que se respeite definição legislativa vigente pelo menos um ano antes do pleito parece não apenas contrariar um dispositivo constitucional: descortina-se a possibilidade de haver descumprimento de **todo** o sistema jurídico, cuja lógica se guarda pela integração de todas as normas. *(Grifo do autor.)*

O legislador brasileiro ocupa-se com aquilo que lhe convém segundo seu arbítrio, segundo o que lhe parece necessário. Pareceu-lhe oportuno satisfazer a demanda de seus muitos lobistas, dispersos nos municípios brasileiros, e incluir num instrumento normativo tão relevante como uma emenda à Constituição, um dispositivo flagrantemente inconstitucional que, se aplicado, criaria um dos momentos de maior instabilidade institucional de toda a história brasileira. Ainda nas palavras da douta Ministra Cármen Lúcia, Relatora da ação direta de inconstitucionalidade:

Se nem certeza do passado o brasileiro pode ter, de que poderia ele se sentir seguro no Direito? Se nem ao menos a sua liberdade política, exercida pelo voto conferido há um ano, pode ser mudado por uma Emenda Constitucional, cujo texto não lhe foi dado previamente a conhecer e cujo contexto também não, de que segurança jurídica se estaria a cogitar verdadeiramente?

Concordemente, o TSE emitiu a Resolução nº 23.160/09²⁹, em que condiciona a posse dos suplentes de Vereadores à decisão das ações declaratórias de inconstitucionalidade em curso no Supremo Tribunal Federal, cuja posição já foi aventada no ato de concessão da medida cautelar.

²⁸ "A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência."

²⁹ Consulta nº 1.725 - Classe 10º/DF. Rel. Min. Marcelo Ribeiro.

A atividade legislativa, assim como a própria atividade jurisdicional, a partir do Ordenamento instituído em 1988, não pode ser exercida sem consideração ao paradigma de "*discutibilidade geral de aspectos de constitucionalidade*"³⁰, através do espaço procedimental da "*fiscalização jurídico-processual abstrata e concreta, irrestrita e incessante*"³¹ dessa constitucionalidade.

Segurança jurídica é o que se almeja. Assim, apercebido da relevância de sua função jurisdicional e de sua importância no controle de constitucionalidade das leis brasileiras, o Poder Judiciário procura *agir*, motivado pela certeza de estar embasado juridicamente, segundo a competência que lhe é outorgada pela Constituição, visando a proteção das instituições democráticas do Estado.

No mesmo sentido, há segmentos da sociedade que não se acomodam e agem nos interesses da democracia. Esforçam-se por criar espaços de fomento de participação ativa no controle de atuação política. Advogados, membros do Ministério Público, Magistrados, cada qual em sua esfera de atuação, impetram ações judiciais ou proferem decisões que obstaculizam a atuação egoísta de agentes públicos não comprometidos com a constitucionalização do processo eleitoral.

Na sequência será considerada uma ação da Justiça Eleitoral mineira perante um caso de inércia do Poder Legislativo, iniciativa que representa tanto os anseios dos operadores do Direito quanto o compromisso do Poder Judiciário com os valores de legalidade e moralidade proclamados pela Constituição de 1988.

5 O PROBLEMA DA (I)MORALIDADE POLÍTICA E A POSIÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL DE MINAS GERAIS

Existe uma grande mobilização popular em favor de projetos de lei que tentam instaurar o impedimento a cidadãos condenados em 1ª instância por crimes graves a se candidatarem a cargos eletivos.³² Pretende-se impedir também a recandidatura de parlamentares que, para escapar do risco de cassação, renunciaram ao cargo para concorrer nas eleições seguintes, e ampliar o prazo de inelegibilidade para oito anos.

³⁰ LEAL, 2002, p.195.

³¹ LEAL, 2002, p. 181.

³² **Ficha limpa e mais nove projetos endurecem regras de inelegibilidade.** Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/144869-FICHA-LIMPA-E-MAIS-NOVE-PROJETOS-ENDURECEM-REGRAS-DE-INELEGIBILIDADE.html>>.

Os projetos com essa proposta legal dividem opiniões. O clamor de alguns operadores do Direito é de que não se pode desconsiderar a importante norma constitucional que determina que ninguém seja considerado culpado de algum ato ilícito sem o devido processo legal.³³ Por outro lado, a ideia tem apoio de diversos segmentos da sociedade que guardam vasto saber jurídico, como a Associação dos Magistrados Brasileiros, a Associação dos Juizes Federais do Brasil, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, entre outros.

Independentemente da transformação desses requisitos em lei³⁴, o problema persiste, e reclama uma solução. O que existe é um conflito aparente de normas: de um lado, a que estabelece a ampla defesa como corolário do devido processo legal; de outro, a que estabelece a virtude moral objetiva como requisito para o exercício de cargos públicos, eletivos ou não. Norberto Bobbio³⁵ lembra os critérios para eliminação de antinomias: hierárquico, cronológico e de especialidade. Nenhum deles é capaz de dar solução ao problema, visto que as normas são hierarquicamente idênticas e igualmente válidas.³⁶ A prevalência de uma ou de outra será uma expressão do valor de maior relevância ao intérprete, que se vê diante de "*uma necessidade de fato*"³⁷: aplicar a norma de modo coerente. Isso é uma opção *política*, ou seja, uma expressão de vontade. Assim, pergunta-se: o requisito de virtude moral é coerente com o princípio do devido processo legal, ou não?

Há uma outra regra constitucional que pode oferecer uma solução coerente com o próprio ordenamento: a publicidade de *todas* as decisões do Poder Judiciário. Nos termos do art. 93, IX, da Constituição de 1988, "*todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões*", e a divulgação de sentenças que versem sobre o cometimento de atos ilícitos, via de regra, regem-se pelo "*interesse público à informação*", conforme art. 5º, LX. Assim, uma vez condenado um determinado cidadão, ainda que em 1ª instância e sem o trânsito em julgado, é dada a publicidade ao ato jurisdicional no âmbito forense.

Mesmo em ações de impugnação a mandatos eletivos (AIMEs), reconhece-se que, embora deva existir segredo de justiça

³³ BRASIL. Constituição (1988), art. 5º, incisos LIV, LVII.

³⁴ O povo brasileiro conhece a lentidão dos agentes políticos em elaborar leis que firam seus interesses. Quanto mais aprovar uma reforma política que retiraria o "emprego" de tanta gente!

³⁵ BOBBIO, 1999, p. 106 *et seq.*

³⁶ BOBBIO, 1999, p. 113.

³⁷ BOBBIO, 1999, p. 112.

no trâmite processual, seu julgamento é público, conforme proclamou o E. Tribunal Superior Eleitoral mais de uma vez.³⁸ Portanto, o que ocorre é uma prevalência do direito da sociedade à informação de sentenças já publicadas, ainda que seu processo esteja em grau de recurso, oposto a um direito pessoal não existente, a saber, a preservação da imagem e vida privadas em face de processos criminais ou de improbidade administrativa!³⁹

Além disso, deve-se notar que a Lei Complementar nº 64/1990 determina uma situação de inelegibilidade que é *presumida*: o mero fato de o cidadão figurar (ou ter figurado) como agente executivo de uma empresa, do mercado financeiro ou de seguros, que esteja em processo de liquidação (judicial ou extrajudicial) por administração fraudulenta.⁴⁰ Em benefício do interesse público, a mera situação *indiciária* é suficiente para impedir sua candidatura. Quanto mais será se já tiver sido proferida a sentença! Desse modo, pela relevância do fato político frente à regra da moralidade pública, não há por que pensar em violação da presunção de inocência, posto que a lei *já faz exceção* quando prevalece o interesse público sobre o privado.

Apesar do peso das normas em jogo, em esfera jurisdicional tende a prevalecer o argumento de prevalência da regra de presunção de inocência, em respeito ao princípio da legalidade estrita.⁴¹ Contudo, não se pode negar a existência do grande clamor⁴² pela

³⁸ Recurso Ordinário TSE n. 31, de 15.10.98, Rel. Min. Edson Vidigal:

"RECURSO ORDINÁRIO. AIME. SEGREDO DE JUSTIÇA. CASSAÇÃO DE MANDATO [...].

"1. A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo deve ser processada em segredo de justiça. Todavia, o seu julgamento é público (CF, art. 14, § 11 e art. 93, IX)."

Processo Administrativo TSE nº 18.961 (Rel. Min. Ellen Gracie), de 5.11.2002:

"CONSULTA TRE. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. SEGREDO DE JUSTIÇA.

"O trâmite da ação de impugnação de mandato eletivo deve ser realizado em segredo de justiça, mas o seu julgamento deve ser público."

Ver também Recurso Ordinário TSE n. 32, de 5.5.1998, Rel. Min. Nilson Naves.

³⁹ **Fim do sigilo das AIMEs.** Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/caocif/eleitoral/2008/bahia/acoes/fim_do_sigilo_das_AIMEs.pdf>.

⁴⁰ Lei Complementar n. 64, de 18.5.1990, art. 1º, inciso I, "i".

⁴¹ Por margem apertada de votos, o TSE declarou que só réu com processo transitado em julgado teria candidatura indeferida. (Processo Administrativo n. 19.919/08. Consulta n. 1.621/09, de 10.6.2008). Relator Min. Ari Pargendler. Resolução n. 22.857, de 17.6.2008. Publicada no Diário da Justiça de 4.7.2008, p. 6.) Se os Tribunais Superiores - TSE e STF - manterão tal posição, o futuro dirá. Até a data deste trabalho, ainda mantêm.

⁴² A "Carta de Belo Horizonte", que traduz os sentimentos da nação com respeito à necessidade de moralização da classe política, é resultado do XXIV Encontro do Colégio de Corregedores da Justiça Eleitoral, ocorrido nesta cidade, em que "os corregedores apoiam projetos que visam dar maior eficácia ao princípio da moralidade, que deve nortear o processo eleitoral, em especial, o registro de candidaturas". O que se pede é que se exija dos servidores eleitos o mesmo requisito exigido de servidores públicos concursados. Corregedores Eleitorais defendem que candidatos tenham idoneidade moral. Disponível em: <<http://agencia.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1197459>>.

moralização do processo político, seja através da reforma da legislação eleitoral⁴³, seja através de decisões judiciais fundamentadas no equilíbrio das regras constitucionais do devido processo legal, da publicidade dos atos judiciais e no requisito de moralidade para o exercício de cargos públicos.

No ínterim, enquanto não se soluciona o impasse, algumas medidas já podem ser apontadas. O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais implementou uma medida que nem viola a regra da presunção de inocência, nem desampara a regra da moralidade pública. A Resolução nº 785, de 3 de setembro de 2009⁴⁴, autorizou a divulgação, através da rede mundial de computadores, das informações "*consustanciadas nos documentos apresentados para o registro das suas candidaturas, inclusive aqueles que digam respeito ao currículo, compromissos e programas que apresentarem à Justiça Eleitoral*".⁴⁵

Note-se o art. 3º da resolução, que ordena constarem "*da lista de divulgação todas as ações que estejam tramitando, verificadas nas certidões, mesmo que ainda não tenham sido julgadas, inclusive as que versarem sobre improbidade administrativa*". Estarão, portanto, disponíveis as informações sobre a vida pregressa do candidato, relativas a ações criminais e de improbidade administrativa em que tiver sido condenado, mesmo as que estiverem em grau de recurso em Tribunais de Justiça ou nos Tribunais Superiores. São exatamente as informações necessárias ao eleitor na formação de sua opção de representante legislativo ou de agente executivo, de seu juízo político de eleição.

Essa iniciativa recebeu publicidade através do "Projeto Transparência", considerado na abertura do I Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral, pelo Desembargador Almeida Melo, Presidente do TRE de Minas Gerais. Como explicado no sítio do TRE-MG,

[...] trata-se de iniciativa pioneira em todo o país, na qual o TRE-MG apresenta, no seu *site*, os dados da vida pregressa dos candidatos, para que o eleitor tenha informações disponíveis para efetuar suas escolhas. A primeira experiência foi adotada nas eleições extemporâneas do dia 15 de novembro, em Itabirito, Bom Jesus do Amparo e Baependi, onde foram apresentados,

⁴³ Seria esse um modo a impedir o acesso de pessoas de reputação (no mínimo) duvidosa a cargos eletivos, através da exigência de comprovada "*idoneidade moral e reputação ilibada*". SOUZA, disponível em: <<http://www.amb.com.br/PORTAL/docs/artigos/A%20Presun%C3%A7%C3%A3o%20de%20Inoc%C3%Aancia%20no%20Processo%20Eleitoral.doc>>.

⁴⁴ e ⁴⁵ Resolução publicada no Diário da Justiça Eletrônico nº 163, de 4.9.2009, p. 13 e republicada no DJE nº 172, de 18.9.2009, p. 2, em virtude de erro material. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br>>.

além dos dados gerais, como nacionalidade, data de nascimento e filiação, as certidões criminais apresentadas pelos candidatos a prefeito e a vice-prefeito dessas cidade.⁴⁶

Assim, respeitada a regra da presunção de inocência, respeita-se também o direito dos eleitores à informação, para seu convencimento moral, ao lhes proporcionar a oportunidade de saber que alguns dos candidatos procuram provar sua inocência nos Tribunais, apesar de terem sido condenados em 1ª instância. Fica também evidenciada a posição ética do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, ao oferecer ao eleitorado informações claras sobre os candidatos a cargos públicos, a favor da moralização do processo político-eleitoral, em consonância com sua função primária.

6 FUNDAMENTOS DEMOCRÁTICOS

A Resolução nº 785/2009/TRE-MG contém, em sua introdução, os fundamentos de sua existência. O primeiro desses quatro pontos de consideração afirma *"que o direito à informação é preceito constitucional, situando-se entre os direitos que se prestam a garantir a democracia"*. Esse argumento remete-se ao art. 5º, inciso LX, da Constituição de 1988, que atesta: *"A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem."* O interesse social na conduta dos servidores públicos, concursados ou eleitos, é positivado na própria Constituição, art. 37, *caput*, já invocado tantas vezes neste trabalho. Mais adiante se demonstrará como a informação sobre a reputação dos candidatos se presta *"a garantir a democracia"*.

O segundo desses "considerandos" afirma

[...] que, em uma democracia, o povo é soberano e que, para que possa atuar fiscalizando, controlando e participando em todos os níveis de governo, é preciso que tenha conhecimento quanto à vida pregressa daquele que postula o seu voto.

Dessa afirmação, surgem algumas questões. O que é a democracia que se invoca? Quem é esse "povo", titular do poder no Estado brasileiro? Para a elucidação dessas questões, há uma distinção que deve ser estabelecida previamente, relativa às discussões teóricas acerca da democracia.

A palavra *democracia* é um termo polissêmico, ao qual são atribuídos sentidos muitas vezes contraditórios.⁴⁷ Segundo Norberto

⁴⁶ I Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral começa nesta quinta-feira. Disponível em: <http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/noticias/ano_2009/dezembro/noticia_0011.html_917596316.html>.

⁴⁷ Não se chamam democráticos muitos regimes ditatoriais? (Ver também MADEIRA, 2009, p. 22 *et seq.*).

Bobbio⁴⁸, tanto a democracia dos antigos quanto a dos modernos podem ser definidas como governo dos muitos, dos mais (ou melhores), da maioria, ou mesmo dos pobres, segundo as suas muitas variações. Mas sua semelhança, a bem dizer, termina aí.

A democracia antiga direta adequava-se às circunstâncias de seu tempo: cidades-Estado pequenas; povos de solidariedade mecânica; pequena divisão de trabalho; vasta utilização de escravos; vidas austeras e rudes. À medida que as cidades se tornavam mais complexas, o regime tendia a se desintegrar. Quanto à participação popular, apenas algumas poucas pessoas possuíam o *status* de cidadão; à grande massa de escravos, estrangeiros, mulheres e crianças era dado um atributo de sub-humanidade que a privava de qualquer participação nas decisões da cidade. Ademais, entre esses poucos cidadãos não havia lugar para omissão: ou o homem participava na assembleia, ou recebia o desprezo de seus pares.⁴⁹

A cidadania dos antigos era considerada a virtude máxima do homem, mas a ele não era dada escolha de participar ou não da vida política da sua cidade. Assim, até que ponto se podia dizer que em tal regime habitava a liberdade como virtude política?

Na democracia da Idade Moderna, que teve seu início a partir do movimento iluminista, diferentemente da antiguidade, a esfera de autonomia do indivíduo era respeitada, oferecendo-se ao cidadão a escolha de participar ou não nos assuntos políticos de seu país. Mas não se estimulava a participação popular, visto que o poder de decisão se concentrava nas mãos da classe burguesa. Essa ideia de democracia é própria do Estado liberal. Em termos de participação popular, tal democracia pressupõe tão somente o voto do cidadão. Assim, a massa de eleitores é controlada e mantida no curral dos que exercem efetivamente o poder.

Posteriormente, após o surgimento das utopias no Século XIX, logo no início do Século XX surgiu outro paradigma de Estado, em função de que outra ideia de democracia foi elaborada. No chamado Estado Social, pensou-se uma democracia de inclusão, em que aos cidadãos eram atribuídos direitos políticos e sociais, de trabalho, saúde e educação. A democracia era então a possibilidade de usufruto das condições de prosperidade do próprio Estado.⁵⁰

⁴⁸ BOBBIO, 1993.

⁴⁹ O sentido grego da expressão idiota (ἰδιώτης) é de alguém ocupado unicamente com seus próprios interesses, que despreza sua própria virtude política ao se omitir ao dever de participação política. Não há conotações de debilidade ou estupidez, como implícito no sentido contemporâneo. (JAEGGER, 2001, Livro I, p. 107.)

⁵⁰ Essa ideia de Estado Social está presente na Constituição de 1988, nos direitos fundamentais proclamados nos seus artigos 6º e 7º. Neste sentido, uma proposta de democracia de inclusão, "*discursivamente aceitável de sobrevivência digna pela maximização da riqueza*", é encontrada nos cânones do direito econômico contemporâneo. (POSNER *apud* LEAL, 2008.)

Contudo, nos países comunistas e socialistas o indivíduo foi assimilado como engrenagem do Estado, e dele recebeu a função superficial de referendar todos os atos da administração pública, exercida por um único partido político. A democracia, naquele regime, era apenas um rótulo, e a cidadania, um conceito absurdo, um instrumento de redução da pessoa a mero autômato diante do poder total do Estado. A definição de Virgil Gheorghiu⁵¹, que conheceu o peso de viver sob tal regime, merece ser transcrita:

O cidadão é o ser humano que só vive a dimensão social da vida. Como o pistom de uma máquina, faz só um único movimento e repete-o ao infinito. Mas, ao contrário do pistom, o cidadão tem a pretensão de erigir a sua actividade em símbolo, de a dar como exemplo ao universo inteiro, de fazer-se imitar por toda a gente. O cidadão é o animal mais perigoso que apareceu à superfície do globo, desde o cruzamento do homem com o escravo técnico. Tem a crueldade do homem e a do animal e a fria indiferença das máquinas.

Nenhuma das definições acima descreve a ideia de democracia que foi positivada no texto constitucional brasileiro de 1988. Nem a cidadania total dos regimes fascistas ou comunistas, em que a pessoa humana não existe, nem a cidadania formal dos Estados liberais, em que o pragmatismo de mercado define a moralidade política; nem a cidadania mítica do Estado Social, comprometido com a institucionalização de uma "*inexistente comunidade ética*".⁵²

7 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia representativa instaurada pela Constituição vigente é melhor descrita como *participativa*.⁵³ Isso significa que, para sua realização prática, não basta a representatividade; requer participação, especialmente de seu titular, o povo, com vistas a garantir que sua vontade constitucionalmente positivada se realize de modo efetivo, apesar do processo global de apropriação das instituições do Estado por interesses privados, em especial para o serviço do capital.

Para que o povo participe dos processos políticos, O'Donnell afirma ser indispensável (1) a existência de instituições

⁵¹ GHEORGHIU, 1949, p. 50-51 e 411-412: "*A Rússia, depois da revolução comunista, tornou-se o ramo mais avançado da civilização técnica ocidental. [...] Reduziu o homem a zero, como aprendera com o Ocidente. Transformou toda a sociedade numa imensa máquina, como aprendeu com o Ocidente. [...] A sociedade ocidental não tem homens.*" Somente "*escravos técnicos*" e cidadãos.

⁵² MADEIRA, 2009, p. 96.

⁵³ BONAVIDES, 2001.

independentes e cooperativas, direcionadas e comprometidas com a efetividade de ideais democráticos predefinidos na Constituição; (2) uma pluralidade de partidos políticos e ideologias; (3) a prática de eleições livres e limpas; (4) e a existência de imprensa livre.⁵⁴ Ainda outro cientista político, Robert Dahl⁵⁵, reitera a necessidade (1) de que os servidores sejam eleitos em grande escala, com eleições livres, justas e frequentes; (2) de cidadania inclusiva e liberdade de expressão; (3) e de fontes alternativas e diversificadas de informação. As últimas são instrumentais na formação política dos eleitores, proporcionando-lhes o que Dahl chama de "*compreensão esclarecida*".

As ações afirmativas exigem colaboração. Não basta haver iniciativa institucional se não houver uma postura política afirmativa. Embora não exista obrigatoriedade de cada um participar na política, a formação e a informação do eleitor são requisitos para que sua escolha reflita genuinamente seus interesses. Norberto Bobbio diz que "*o perfeito governo livre é aquele em que todos participam dos benefícios da liberdade*".⁵⁶ No mesmo sentido John Stuart Mill afirmou que "*o ensino universal deve preceder o sufrágio universal*".⁵⁷ Assim como se repudia o analfabetismo, não se pode aceitar a ignorância política de eleitores, pois esta é uma mácula que resulta na desmoralização de *todo* o processo político-eleitoral, com a desqualificação de seu principal ator: o povo.

Merece transcrição a constatação do Prof. Dhenis Cruz Madeira, relativa à evolução do Direito Constitucional Democrático, especialmente a partir dos anos 70 e 80⁵⁸:

As constituições democráticas de todo o mundo passam a delinear mecanismos procedimentais de fiscalização dos atos dos agentes governativos, sendo os mesmos responsabilizados por seus atos e controlados pelos destinatários da norma.

Note-se que o povo deve ter amplo acesso aos instrumentos para o exercício dos direitos fundamentais que lhe são outorgados pela Constituição, e o direito à informação é, sem dúvida, um desses. Note-se ainda que os direitos citados possuem "*aplicação imediata*"⁵⁹, e dispensam qualquer regulamentação adicional.

⁵⁴ O'DONNELL, 1991.

⁵⁵ DAHL, 2001, Cap. 8 (Que instituições políticas requer a democracia em grande escala?), p. 97-113.

⁵⁶ e ⁵⁷ BOBBIO, 1993.

⁵⁸ BOBBIO, 1993, p. 97.

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988), art. 5º, § 1º.

8 A TITULARIDADE DO PODER

Após invocar a democracia como fundamento, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais afirma a titularidade do soberano poder político no ordenamento brasileiro. A identidade desse ente tão poderoso foi considerada por Friedrich Müller na obra *Quem é o Povo - A Questão Fundamental da Democracia*.⁶⁰ Rejeita-se o conceito de povo como ícone, como ente "*domesticado, refreado, contido e neutralizado*"⁶¹, objeto da manipulação das classes que detêm o poder. Afirma-se a ideia de povo como um ente ativo e combativo em favor de seus interesses.

Povo é, portanto, cada um e todos os brasileiros, que apesar de se manifestarem de tantos modos distintos, segundo a multivariada da sua cultura, mantêm um conjunto de interesses comuns. Cada pessoa que pertence ao povo brasileiro constitui um elemento desse ente, e é titular do poder político deste País. Portanto, ao povo é dado o direito de fiscalizar os atos da administração deste poder, o que é declarado nas considerações iniciais da Resolução nº 785 do TRE mineiro, coerente com o conteúdo do art. 37, § 3º, da Constituição de 1988.⁶²

9 DIREITO À INFORMAÇÃO

Em consonância com o direito de acesso do eleitor a informações sobre a vida pregressa de seus candidatos, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais adota uma posição institucional em relação ao tema, invocando-o no terceiro e no quarto "considerando". Proclama a Resolução:

[...] que, à Justiça Eleitoral, compete garantir informação ao eleitor para que ele exerça seu voto de forma livre e consciente, e

que os documentos exigidos por lei para o registro de candidatura destinam-se não só ao conhecimento e arquivo do Tribunal, mas principalmente à preparação das eleições, das quais a Justiça Eleitoral é guardiã.

⁶⁰ Apud BONAVIDES, 2001.

⁶¹ BONAVIDES, 2001, p. 55.

⁶² "A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública."

Ao lado da competência, entendida como poder-dever, da Justiça Eleitoral para zelar pela moralidade e legalidade do processo eleitoral, volta-se atenção à questão da informação dos eleitores. Como pode a informação disponibilizada fomentar a moralidade que se almeja?

Não se esqueça que um dos requisitos formais de uma democracia é a disponibilidade de fontes alternativas e diversificadas de informação.⁶³ Concordemente, ao lado das fontes midiáticas convencionais, como jornais, revistas e televisão, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais disponibiliza, na Internet, a informação sobre a existência de sentenças criminais e de improbidade administrativa de candidatos, visando exatamente implementar este aspecto característico à democracia constitucional, para sua realização mais plena no Estado brasileiro.⁶⁴

Resta ainda um problema não considerado, que se projeta ao futuro: embora esteja disponível na rede mundial de computadores, como levar ao eleitor mais simples a informação sobre os candidatos? O fato é que, embora o Brasil figure entre os países que mais fazem uso da Internet, nem todos os brasileiros têm acesso a ela. Ademais, há a dificuldade de compreensão dos significados da informação disponibilizada. O problema é considerado por Antônio Negri e Michael Hardt nos seguintes termos:

As novas tecnologias de comunicação, que oferecem a promessa de uma nova democracia e de uma nova igualdade social, de fato criaram novas linhas de desigualdade e exclusão, dentro dos países dominantes e, especialmente, fora deles.⁶⁵

Mas esse não é um óbice intransponível. Existem meios para estabelecer pontes entre a informação disponibilizada na Internet e o cidadão desprovido de acesso a ela. Robert Dahl⁶⁶ inclui a existência e atuação positiva de associações entre as características do regime democrático. Para suprir as dificuldades de acesso à informação disseminada pelo Tribunal Regional Eleitoral na Internet, é necessária a ação das comunidades organizadas em torno de interesses comuns. São esses centros de convivência social que deverão ser palco das discussões acerca da moralidade política que se almeja e se promove. Tais grupos de referência constituem uma

⁶³ O'DONNELL, 1991.

⁶⁴ O caráter excessivamente aberto da Internet, que poderia representar um óbice à confiabilidade da informação ofertada, é compensado pela certificação oficial adotada no âmbito das publicações por meios eletrônicos do referido Tribunal.

⁶⁵ HARDT; NEGRI, 2001.

⁶⁶ DAHL, 2001.

"coletividade cujas opiniões, convicções e rumos de ação são decisivos para a formação"⁶⁷ das próprias "opiniões, convicções e rumos de ação", especialmente na escolha de candidatos, um ambiente de "educação para a cidadania"⁶⁸ extensiva a todos os indivíduos, visando uma "activa civitatis", segundo as palavras de Norberto Bobbio.⁶⁹

A cidadania que se almeja não se expressa apenas no ato de votar, mas em movimentos socialmente articulados em que a vontade política se constrói com compreensão dos papéis e qualificações de todos os atores envolvidos no processo. Em sentido prático, basta que um membro dessa comunidade traga aos outros as informações disseminadas, para apresentação e discussão entre o grupo, a fim de que cumpra sua finalidade.

Por dar clareza ao processo eleitoral, desvelando aos olhos do eleitor a real condição de vida dos candidatos aos cargos eletivos, o TRE mineiro reforça o compromisso do Poder Judiciário, elemento indispensável do Estado Democrático de Direito, de fornecer os instrumentos para atuação política do cidadão e para a fiscalização do processo eleitoral.⁷⁰

Ademais, conforme já muitas vezes ressaltado, a informação posta à luz é de natureza pública, por força da lei processual (Código de Processo Penal) e eleitoral, e se presta à preparação das eleições. A concepção que se adota é de que a eleição não é um procedimento meramente formal que se inicia com a apresentação à mesa receptora de votos e se exaure com a entrega do comprovante de votação. O processo eleitoral inicia-se muito antes da apresentação dos candidatos ao eleitorado, para sua escolha. Inicia-se com a formação do próprio eleitor. Assim sendo, nada mais correto do que disponibilizar (e divulgar) as informações politicamente relevantes sobre os candidatos a cargos eletivos, do mesmo modo como são exigidas dos aprovados em concurso público.

10 CONCLUSÕES

A sociedade brasileira há muito clama por moralidade na esfera política. A atividade política é um exercício de liberdade, mas liberdade pensada como sociedade, e não como indivíduo. Disse

⁶⁷ e ⁶⁸ BERGER, 1973, Cap. 5, p. 106-136.

⁶⁹ BOBBIO, 1989, Cap. 3 (O futuro da democracia), p. 22 *et seq.*

⁷⁰ BONAVIDES, 2001, *passim*.

Hannah Arendt que a "*misión y fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio*"⁷¹. Há os que argumentam que, desde Maquiavel, não se pode falar em moralidade na política. Certo é que, na esfera pública e laica, não existe normatividade *a priori*, mas a atividade política e a esfera moral têm mais em comum do que pode parecer. Existe uma tendência de se universalizarem certas condutas, ou a se atribuir o requisito de universalidade a certas condutas. Gramsci reconhece que:

*la política es concebida como un proceso que desembocará en la moral, es decir, como un proceso tendente a desembocar en una forma de convivencia en la cual política y, por tanto, moral serán superadas ambas.*⁷²

Numa sociedade laica, e no Estado de Direito Democrático, toda norma é construída coparticipativamente, com o envolvimento de toda a sociedade, como é o caso da Constituição da República Federativa do Brasil e de toda a legislação que existe sob sua égide, através dos mecanismos procedimentais de controle de constitucionalidade prévio ou posterior por ela criados.⁷³ E uma vez positivada, a norma se emancipa de seus originadores e se projeta autonomamente no tempo. Desse modo, ela se torna um agente de transformação a incidir universalmente sobre a sociedade, o que não poderia ocorrer se permanecesse atrelada aos sentidos que primitivamente lhe foram dados quando de sua criação.

A moralidade que se afirma não se funda numa perspectiva particular da ação política ou numa vontade historicamente positivada. Apesar da afirmação da ausência de ética de valores, e, consequentemente, de moralidade, na política, feita por algumas pessoas de destaque no mundo político e acadêmico⁷⁴, ela é um requisito fundamental do Estado de Direito Democrático. Ela é posta como norma constitucional. Não é norma carente de meios de implementação. Não é norma programática. Simplesmente, a norma

⁷¹ ARENDT, 1997, p. 67.

⁷² Apud FERNANDEZ BUEY, 1997, disponível em: <<http://www.miniweb.com.br/ciencias/Artigos/GRAMSCI.pdf>>.

⁷³ MADEIRA, 2009, Cap.1, p. 21-49.

⁷⁴ RIBEIRO, disponível em: <<http://www.renatojanine.pro.br/FiloPol/pensador.html>>.

"Lembremos o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Ele falou muito na ética da responsabilidade, conceito que Max Weber cunhou para dar conta do que Maquiavel iniciara. Teríamos por um lado a ética de princípios ou valores, e por outro a que leva em conta os efeitos previsíveis da ação. O homem privado poderia dar-se ao luxo de seguir os princípios, em sua pureza."

"Já o homem público precisa pautar-se pela ética da responsabilidade, insistia FHC, citando Weber (teve a cautela de não citar Maquiavel). Esse foi um ponto de debate no governo passado, com parte da oposição atacando o presidente em nome de um discurso moral. Subentendia-se que a ética da responsabilidade fosse uma ética com desconto, uma ética enfraquecida, até mesmo uma não-ética."

define a conduta que é exigível de *todos* os agentes públicos, independentemente se concursados ou eleitos.

Para fornecer instrumentação a essa cidadania, o programa "Voto Forte", do Tribunal Regional Eleitoral, também de Minas Gerais, parte da ideia de que ações afirmativas fomentam cidadania e de que

[...] o constante distanciamento da vida política por uma parte da sociedade, o crescente descrédito quanto às mudanças sociais e a possibilidade de criação de referências positivas em relação à participação política justificam o investimento da Justiça Eleitoral no apoio à formação de cidadãos conscientes e atuantes na sociedade.⁷⁵

A discussão da importância do voto, do fomento da disseminação de informações sobre os candidatos e da crítica aos programas propostos, são todos elementos desse programa, que visa atingir *"pessoas com menor escolaridade, participantes de instituições, associações, empresas, entidades e da comunidade em geral"*.

Um grupo, em especial, pode ser um excelente aliado na disseminação dessa atitude: os eleitores jovens, especialmente os em idade escolar média, que possuem (via de regra) farta experiência em Internet, e que podem se tornar grandes incentivadores de cidadania ativa em seus círculos de relacionamento, seja entre amigos, na família ou na escola. Concorde, as palestras do programa "Voto Forte" podem ser estendidas e adaptadas ao ambiente escolar e à linguagem do público-alvo, tanto para a formação educacional quanto para fomento da cidadania participativa.

A sociedade anseia pela moralização da política e de todos os assuntos relacionados à esfera pública. Os Poderes do Estado brasileiro se mobilizam para se adequarem a essa realidade. O Poder Judiciário faz a sua parte, e a Justiça Eleitoral se atém ao seu papel de guardião das eleições, zelando pela pureza do processo político-eleitoral. A disponibilização de informações sobre os candidatos aos agentes políticos na comunidade pode disseminar um conhecimento poderoso, nas mãos dos eleitores, para sanear a classe política do tradicional agente corrupto e corruptor.

A democracia participativa é construída aos poucos, com a contribuição de todos os envolvidos no processo. Sua fragilidade

⁷⁵ **Voto forte**. Disponível em: <http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/institucional/voto_forte/o_que_e.html>.

deve ser reconhecida⁷⁶, exatamente para que possa ser sanada e suprida no que necessitar. E mesmo que o legislador inclua o requisito de "reputação moral ilibada" para os cargos eletivos, restará ainda a elevada responsabilidade de cada cidadão de colaborar para a disseminação da consciência democrática de soberania popular.⁷⁷

⁷⁶ Paul Hirst aponta, dentre essas fragilidades, o excesso de poder e participação dos partidos, e a correspondente escassez da participação popular no processo. Entre os possíveis remédios, há inserção de novas instituições para controle, mas estas dependem de informações como a disponibilizada pelo TRE mineiro. (HIRST, 1993, p. 7-29).

⁷⁷ BRASIL. Constituição (1988), art. 1º, parágrafo único: "*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*"

Art. 5º, caput: "*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]*".

Art. 14, caput: "*A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]*".

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **Que es la política?** Barcelona: Paidós, 1997.

BAHIA. Ministério Público Eleitoral do Estado. **Fim do sigilo das AIMES.** Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/caocif/eleitoral/2008/bahia/acoes/fim_do_sigilo_das_AIMES.pdf>. Acesso em: 21 out. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição:** fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BERGER, Peter L. **Perspectivas sociológicas:** uma visão humanística. Petrópolis: Vozes, 1973.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** 10. ed. Brasília: UNB, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ficha limpa e mais nove projetos endurecem regras de inelegibilidade.** Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/144869-FICHA-LIMPA-E-MAIS-NOVE-PROJETOS-ENDURECEM-REGRAS-DE-INELEGIBILIDADE.html>>. Acesso em: 4 fev. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 nov. 2009.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03?leis/L4737.htm>. Acesso em 21 out. 2009.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 5 nov. 2009.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

BRASIL. **Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 5 nov. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 29 de setembro 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=426452&tipo=TP&descricao=ADI%2F4307>>. Acesso em: 22 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Primeiro Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral começa nesta quinta-feira. **Notícias**, Belo Horizonte, 9 dez. 2009. Disponível em: <http://www.tremg.jus.br/portal/website/noticias/ano_2009/dezembro/noticia_0011.html_917596316.html>. Acesso em: 3 fev. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Voto forte:** escolha participar, faça acontecer. Disponível em: <http://www.tremg.jus.br/portal/website/institucional/voto_forte/o_que_e.html>. Acesso em: 13 set. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Corregedores eleitorais defendem que candidatos tenham idoneidade moral. **Notícias da Justiça Eleitoral**, Brasília, de 29 jun. 2009. Disponível em: <<http://agencia.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.doacao=get&id=1197459>>. Acesso em: 12 out. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 22.556, de 19 de junho de 2007. Consulta. Emenda constitucional que regulamenta número de vereadores. Aplicação imediata desde que publicada antes do fim do prazo das correspondentes convenções partidárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 2007, p. 215.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.160, de 6 de outubro de 2009.** Consulta. Emenda constitucional. Aumento. Número. Vereador. Emenda constitucional n. 58/2009. Aplicabilidade. Eleição 2008. Caso concreto. Não conhecimento. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/inteiro_teor.htm>. Acesso em: 13 set. 2009.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático.** 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia.** Brasília: UNB, 2001.

FERNÁNDEZ BUEY, Francisco. Ética y política en la obra de Antônio Gramsci. In: Congresso sobre la obra de Antonio Gramsci, 1997, Torino.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

Palestra... Disponível em: <<http://www.miniweb.com.br/ciencias/Artigos/GRAMSCI.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2010.

GHEORGHIU, Constantin Virgil. **A vigésima-quinta hora**. Lisboa: Bertrand, 1949.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

HARDT, Michel; NEGRI, Antônio. **Império**. 2. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2001.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

JAEGER, Werner. **Paideia**: los ideales de la cultura griega. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

KINZO, Maria D'Alva. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**. 7. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2008.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria processual da decisão jurídica**: ato de decisão e legitimidade decisória; hermenêutica decisional na teoria discursiva; legitimidade decisória e devido processo legal. São Paulo: Landy, 2002.

MADEIRA, Dhenis Cruz. **Processo de conhecimento e cognição**: uma inserção no estado democrático de direito. Curitiba: Juruá, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, out. 1991.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. **Direito eleitoral**. 5. ed. Goiânia: Jurídica IEPC, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. **Um pensador da ética**. Disponível em: <<http://www.renatojanine.pro.br/FiloPol/pensador.html>>. Acesso em: 3 fev. 2010.

RODRIGUES, João Gaspar. **A inutilidade das leis (em demasia)**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3477>>. Acesso em: 11 out. 2009.

SOUZA, Elizeu Fernandes de. **A presunção de inocência no processo eleitoral**. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/PORTAL/docs/artigos/A%20Presun%C3%A7%C3%A3o%20de%20Inoc%C3%Aancia%20no%20Processo%20Eleitoral.doc>>. Acesso em: 12 out. 2009.

**A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO A SERVIÇO
DA JUSTIÇA ELEITORAL**

ARÍZIO ALVES DAS NEVES

**A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO A SERVIÇO DA JUSTIÇA
ELEITORAL**

Arízio Alves das Neves

Servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

Seção de Urna Eletrônica e Logística

RESUMO: A Justiça Eleitoral, a exemplo da maioria dos órgãos públicos e empresas, conseguiu otimizar sobremaneira suas atividades com a introdução dos computadores nos processos eleitorais, desde o cadastramento dos eleitores até a totalização e divulgação dos votos. A partir de 1996, a informatização atingiu o voto com a utilização da urna eletrônica, uma grande conquista da democracia brasileira, que trouxe mais agilidade e confiabilidade ao processo eleitoral. Em paralelo, a adesão do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais à internet possibilitou uma comunicação ágil entre a sociedade e a Justiça Eleitoral, além do acesso a serviços e da grande quantidade de informações disponíveis no seu banco de dados, como os resultados de eleições. A introdução da intranet no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais também possibilitou um ganho na qualidade da comunicação entre os servidores, cartórios e a administração. A intranet viabilizou o treinamento a distância, facilitando a gestão do conhecimento. Diante desse cenário, o presente trabalho tem por objetivo apresentar a evolução da informatização na Justiça Eleitoral, enfatizando o voto eletrônico e os principais benefícios obtidos com a introdução dos computadores e dos recursos da tecnologia da informação nas suas atividades.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral, voto eletrônico, eleições, urna eletrônica.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 A INFORMATIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL. 2.1 A informatização do cadastro. 2.2 A totalização eletrônica. 3 O VOTO ELETRÔNICO. 3.1 Histórico. 3.2 A urna eletrônica oficial. 3.3 Inovação: identificação biométrica do eleitor. 3.4 Principais vantagens da urna eletrônica. 3.5 Segurança da urna eletrônica. 3.5.1 *Medidas de segurança do voto informatizado.* 3.5.2 *Teste de invasão/ataque.* 4 A TECNOLOGIA DA

INFORMAÇÃO A SERVIÇO DA JUSTIÇA ELEITORAL. 4.1 Desenvolvimento de sistemas. 4.2 A informatização dos Cartórios Eleitorais. 4.2.1 *Sistema ELO*. 4.2.2 *Sistema CAND*. 4.3 Os benefícios da internet. 4.3.1 *Serviços ao eleitor*. 4.3.1.1 Inovação: título net. 4.3.2 *Serviços aos partidos*. 4.3.3 *Serviços à comunidade e imprensa*. 4.4 Os benefícios da intranet. 4.5 O treinamento a distância. 5 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

A história da informatização da Justiça Eleitoral passa pelo primeiro Código Eleitoral, oriundo da Revolução de 1930, que criou a Justiça Eleitoral e inovou o processo eleitoral, prevendo a utilização de máquinas de votar. Há de se considerar, nesse processo, as iniciativas de brasileiros que aceitaram o desafio de construir máquinas que viabilizassem o voto através de um equipamento mecânico ou eletrônico, até chegar na criação da urna eletrônica utilizada no pleito de 1996.

Com o advento da informatização a partir da década de 1970, iniciativas isoladas de alguns TREs, em parceria com universidades e órgãos federais, colaboraram para a introdução dos computadores nos processos eleitorais, principalmente no cadastramento de eleitores e na totalização dos votos.

A partir daí foram registradas experiências isoladas de voto eletrônico, através do uso de computadores, que serviram de base para a criação da urna eletrônica oficial, um dos maiores feitos da Justiça Eleitoral.

A tecnologia da informação mostrou a sua importância no processo eleitoral como um todo, inicialmente com a implantação de vários sistemas administrativos desenvolvidos pelo TSE ou pelos próprios TREs e, mais tarde, com a introdução da internet no atendimento ao eleitor, aos partidos políticos e à sociedade em geral. Paralelamente a isso, a introdução da intranet deu outra dimensão ao atendimento e à comunicação entre os servidores dos cartórios e a máquina administrativa dos Regionais.

Nesse contexto e de forma a possibilitar uma melhor compreensão dos aspectos aqui abordados, este trabalho foi organizado em três tópicos. Inicialmente, fez-se um levantamento histórico do uso dos computadores no processo eleitoral, incluindo as etapas de cadastro, totalização e votação. Em seguida, foi apresentada a urna eletrônica, desde as primeiras experiências de voto mecanizado até a criação da sua versão oficial, passando pelas

inovações implementadas até os dias de hoje e seus principais quesitos de segurança. Por fim, apresentaram-se os benefícios da tecnologia da informação à Justiça Eleitoral, incluindo a internet, a intranet e os sistemas que facilitam os serviços dos cartórios eleitorais.

Cabe salientar que este trabalho também se valeu da tecnologia da informação, uma vez que quase todas as informações aqui utilizadas foi coletada e compilada a partir de dados disponibilizados nos sítios do TSE e de vários Tribunais Regionais Eleitorais.

2 A INFORMATIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL

Assim como vários segmentos da sociedade, que passaram a fazer uso de computadores em suas atividades, também a Justiça Eleitoral, a partir da década de 1970, registra a introdução gradativa dos computadores nas diversas fases do processo eleitoral. As primeiras iniciativas partiram de alguns TREs, em parceria com universidades e órgãos federais, principalmente no que se refere ao cadastramento e à totalização dos votos. Tome-se como exemplo um convênio firmado, no ano de 1974, entre o TRE-RS e o Centro de Processamento de Dados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que possibilitou a utilização de computadores para a contagem final dos votos com o objetivo de eliminar as extensas planilhas manuscritas de totalização do resultado.

Oficialmente, a autorização para uso dos computadores nos serviços eleitorais só ocorreu em 1981, quando o então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Moreira Alves, encaminhou ao Presidente da República, João Baptista Figueiredo, anteprojeto que dispunha sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais. Aprovado, foi transformado na Lei nº 6.996, sancionada em 7 de junho de 1982, que determinava o seguinte:

Art. 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais, nos Estados em que for autorizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, poderão utilizar processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais, na forma prevista nesta Lei.

2.1 A informatização do cadastro

Após iniciativas isoladas de alguns TREs que desenvolveram ideias inovadoras de automação das eleições, o TRE-RS desenvolveu um projeto piloto para a informatização do

cadastro no Estado. Em 1983, a 1ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul realizou a informatização de seu cadastro, cujo sistema tinha o objetivo de eliminar o arquivo de fichas, substituindo-o por um banco de dados computadorizado. O sistema foi apresentado aos Ministros do TSE, que o aprovaram, tornando-se um ponto de partida para a adoção de sistemas eletrônicos pelos outros Estados da Federação.

Ainda em 1983, o TSE iniciou a implantação de um moderno sistema de informatização da Justiça Eleitoral, com a instalação de computadores nos TREs e nas zonas eleitorais.

Em 1985, o número de eleitores brasileiros estava próximo dos 70 milhões. O registro desses eleitores era controlado no âmbito estadual, o que trazia, entre outros problemas, a insegurança quanto a duplicidades e transferências entre os Estados. Diversas demandas visando facilitar o relacionamento dos eleitores com os cartórios eleitorais e a emissão de novos títulos fizeram-se necessárias. Entre elas, o recadastramento eletrônico de todo o eleitorado, a criação de um número de inscrição único, válido em todo o país, e o armazenamento de dados de eleição em meios informatizados.

Em 1986, através da Resolução nº 12.547, de 28 de fevereiro, o TSE estabeleceu o processamento eletrônico de dados em todo o País, determinando, também, uma revisão geral do eleitorado. Nessa época, o TSE recomendou aos Juízes Eleitorais a instalação de postos de alistamento em indústrias, estádios e em diversos espaços públicos, instituindo o dia 18 de maio de 1986 como “Dia Nacional do Recadastramento”.

Em 15 de junho de 1986, foi concluído o recadastramento e, nas eleições desse ano, o eleitor já votou com sua nova e controlada identificação, com número único nacional.

Com o recadastramento, as fichas com informações de cada eleitor foram transferidas para o computador através do cadastro único e computadorizado de eleitores, instrumento que passou a permitir a consulta de dados em todo o território nacional.

2.2 A totalização eletrônica

Dando sequência à informatização dos processos eleitorais, a Justiça Eleitoral implementou a totalização de resultados de eleições por meio do computador. Inicialmente, isso se deu através de empresas especializadas e, somente a partir de 1992, esse procedimento foi realizado por meio dos próprios computadores da Justiça Eleitoral. A mudança da máquina de calcular para os

computadores contribuiu para evitar erros que, em alguns casos, acabavam por distorcer os números finais da eleição. Na eleição presidencial de 1989, foi possível a totalização dos resultados por meios informatizados no TSE. Os dados eram recebidos diretamente dos Tribunais Regionais Eleitorais, via *modem*.

Fatos relevantes nesse processo ocorreram em Santa Catarina e Minas Gerais. Em 1990, o TRE de Santa Catarina instalou em cada zona eleitoral um microcomputador para agilizar o processo de totalização dos votos e, em 1991, iniciou-se a informatização do TRE de Minas Gerais. Até então, a totalização de votos era feita por empresas especializadas, mas, a partir de 1992, o serviço passou a ser feito pelos próprios computadores da Justiça Eleitoral mineira.

Seguiram-se a totalização eletrônica dos resultados das eleições municipais de 1992, em aproximadamente 1800 municípios e a apuração eletrônica do plebiscito de 1993, em todos os municípios brasileiros. Pela primeira vez, nas eleições gerais de 1994, a totalização das eleições foi feita por um computador central, instalado no Tribunal Superior Eleitoral.

3 O VOTO ELETRÔNICO

3.1 Histórico

A Justiça Eleitoral, instituída em 1930, sempre teve como princípio a moralização das eleições. O primeiro Código Eleitoral brasileiro, criado na mesma época, estabeleceu uma série de medidas para sanar os “vícios eleitorais”, já prevendo o uso da máquina de votar. O artigo 57 do Código Eleitoral de 1932 previa:

Art. 57 - Resguarda o sigilo do voto um dos processos mencionados abaixo:

[...]

2) uso das máquinas de votar, regulado oportunamente pelo Tribunal Superior, de acôrdo com o regimen dêste Código.

A Justiça Eleitoral, então responsável por todos os trabalhos eleitorais, incluindo alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, proclamação e diplomação dos eleitos, buscava mecanismos para garantir a lisura dos pleitos.

Em maio de 1937, o TSE analisou, em sessão plenária, três projetos de máquinas de votar, enfatizando os aspectos segurança, comodidade e adaptação ao processo eleitoral brasileiro. O modelo da empresa americana “The Automatic Voting Machine”, foi

considerado válido para o sistema eleitoral brasileiro, mas suas dimensões dificultariam o transporte e o uso em seções de difícil acesso. O segundo modelo, de autoria do engenheiro civil Rubem Vaz Toller, foi analisado apenas pela documentação e apresentava grande preocupação com tentativas de atentados e destruição do equipamento. O terceiro protótipo, de autoria do engenheiro civil Gastão de Carvalho, apesar de considerado rudimentar, recebeu aprovação da comissão, com algumas ressalvas. Há, ainda, o registro do invento realizado pelo fotógrafo gaúcho Manuel Flores, que dedicou cerca de cinco anos à construção de uma máquina de votar. Flores apresentou seu protótipo à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, recebendo promissores elogios.

Essas iniciativas, no entanto, não foram levadas adiante pois, em novembro de 1937, o Presidente Getúlio Vargas decretou o Estado Novo, extinguindo os partidos políticos, a Justiça Eleitoral e suspendendo as eleições.

Cerca de oito anos mais tarde, o Decreto-Lei nº 7.586/45 restabeleceu a Justiça Eleitoral, regulando em todo o País o alistamento eleitoral e as eleições.

Na década de 1960, o mineiro Sócrates Ricardo Puntel inventou e apresentou ao TSE um modelo de máquina de votar que nunca chegou a ser usado. Esta máquina está exposta hoje no Museu do TSE, em Brasília.

No ano de 1991, por ocasião do plebiscito para emancipação do Distrito de Cocal do Sul - SC, a experiência do uso de computadores estendeu-se do voto à apuração, sendo considerada pela revista *Resenha Eleitoral* do TRE-SC como “a primeira votação totalmente eletrônica da América Latina”.

As experiências prosseguiram em 1994, em Florianópolis, quando cinco seções da 12ª Zona Eleitoral utilizaram uma urna eletrônica. No ano seguinte, no Município de Xaxim - RS, 25 seções informatizadas contabilizaram os votos de quase 15 mil eleitores.

Ainda em 1995, o TSE e o TRE-MG aprovaram a realização de eleição informatizada no Município de Matipó - MG, situado a 244 km de Belo Horizonte. O pleito permitiu a escolha do novo Prefeito, em virtude do falecimento do ocupante anterior do cargo e de seu sucessor.

No TRE-MT, desde 1993, os plebiscitos e as votações não oficiais já utilizavam processos de votação eletrônica. O processo lá adotado indicava alguns elementos que seriam aproveitados no

desenvolvimento da urna eletrônica oficial: a impressão da zerézima antes do início da votação e do boletim de urna ao final dos trabalhos. O projeto, financiado pelo Governo do Estado do Mato Grosso e desenvolvido pela empresa TWR e pela Universidade Federal do Pernambuco, foi apresentado ao TSE, contribuindo de maneira importante para o desenvolvimento da urna eletrônica brasileira.

Em 1995, O TRE do Rio Grande do Sul adotou um sistema de votação eletrônico em quatro localidades gaúchas envolvidas em plebiscitos de emancipação. O pleito ocorreu em 18 de outubro de 1995 e o resultado das apurações, enfatizando a rapidez e a segurança na contagem dos votos, forneceu importantes dados para o desenvolvimento da urna eletrônica oficial.

3.2 A urna eletrônica oficial

Em maio de 1995, toma posse na presidência do TSE o Ministro Carlos Velloso, que dá início ao projeto oficial de informatização do voto. Foi criada a Comissão de Informatização das Eleições Municipais, que trabalhou de abril a agosto de 1995 na elaboração do termo de referência da urna eletrônica, com vistas à sua utilização nas eleições de 1996. Alguns dos requisitos do projeto foram versatilidade e robustez, além da possibilidade de uso em eleições não oficiais.

O modelo apresentado pelo TRE-MG foi o mais próximo do ideal imaginado pela comissão, com destaque, também, para o modelo construído pelo TRE-MT. A seguir, o TSE constituiu uma comissão de especialistas em informática para especificação técnica da urna eletrônica, com representantes do INPE - Instituto de Pesquisas Espaciais - INPE -, Instituto Tecnológico da Aeronáutica - ITA -, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás, Ministério da Ciência e Tecnologia e ministérios militares.

O maior teste da urna eletrônica foi realizado em 18 de agosto de 1996, no Município de Caxias do Sul, quando 5.310 pessoas votaram em uma eleição simulada, com candidatos fictícios.

Finalmente, em outubro de 1996, contando com 34 observadores de vários países, as urnas eletrônicas foram utilizadas nos municípios com mais de 200.000 eleitores e no Município de Brusque - SC, com cerca de 50 mil eleitores. Neste pleito, 1/3 do eleitorado nacional foi contemplado com o voto eletrônico.

Em 1998, nas eleições gerais, as urnas eletrônicas foram utilizadas nas capitais dos estados, nos maiores municípios e em

alguns Estados como Amapá, Alagoas e Rio de Janeiro, em todas as seções eleitorais. O total de eleitores que votaram através da urna eletrônica subiu para 2/3 do eleitorado.

O progressivo desenvolvimento do voto informatizado atingiu seu ápice nas eleições municipais de 1º de outubro de 2000, quando o processo foi estendido, com sucesso, a todos os municípios do Brasil. Neste pleito, 100% do eleitorado valeu-se da urna eletrônica para a votação, em 353.737 equipamentos. A partir daí, todas as eleições subsequentes foram realizadas utilizando o atual método informatizado.

Para as eleições de 2002, a Justiça Eleitoral brasileira contou com uma novidade: o sistema de voto impresso, que permitia a visualização da opção dos votos do eleitor, antes da sua confirmação. Esse sistema foi adotado em todo o Distrito Federal, Sergipe e em municípios distribuídos pelo País, num total de 149 cidades além do DF, abrangendo 7.128.233 eleitores, o que correspondia a 6,18% do eleitorado brasileiro. O resultado, no entanto, não foi satisfatório. Houve um grande número de substituições de urnas, demora na votação, provocando filas, além da demora na apuração, fatos observados na maioria das seções que utilizaram o equipamento de impressão do voto, denominado Módulo Impressor Externo (MIE).

A partir dessa fracassada experiência, o TSE mobilizou-se para sensibilizar os parlamentares a aprovarem o fim da obrigatoriedade da impressão do voto, que tinha previsão de implantação progressiva em todo o País. O resultado foi positivo e o Projeto de Lei nº 1.503/2003, previa o fim do voto impresso, mas exigia contrapartidas: a implantação do registro digital do voto, a competência da Justiça Eleitoral para definir a chave de segurança, a possibilidade de uma comissão de representantes dos partidos políticos, da OAB e do Ministério Público para acompanhar o desenvolvimento, pelo TSE, dos programas de computador a serem utilizados no processo eleitoral, além da apresentação desses programas aos representantes credenciados dos partidos políticos e coligações, vinte dias antes das eleições.

Em outubro de 2003, o projeto do fim do voto impresso foi aprovado e transformou-se na Lei nº 10.740, instituindo a assinatura digital já para as eleições de 2004.

O TSE inseriu a assinatura digital na urna eletrônica, com sugestões feitas por um importante estudo sobre a urna eletrônica elaborado pela Universidade de Campinas, em 2002. Esse recurso,

aliado à criptografia, constitui a base de segurança da atual urna eletrônica brasileira.

Em 2005, todo o país foi às urnas para o Referendo sobre desarmamento. Pela primeira vez, todos os aplicativos utilizados na urna eletrônica foram totalmente desenvolvidos pela Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE.

Um novo projeto foi iniciado em 2007. Tratava-se do Projeto Linux na Urna Eletrônica (UENUX), visando à substituição do sistema operacional até então utilizado no equipamento. Nas eleições de 2008, 100% das urnas já operaram com sistema operacional livre (Linux), sendo que os aplicativos e *drivers*¹ foram totalmente desenvolvidas pelo TSE.

Há de se ressaltar que a urna eletrônica brasileira já contribuiu para a consolidação de outras democracias na América Latina. Em 2001, o Paraguai utilizou 119 urnas eletrônicas emprestadas pelo Brasil; em 2004, o Equador utilizou 700 urnas; em 2005, novamente o Paraguai utilizou 3000 urnas e, em 2006, a República Dominicana utilizou 500 urnas brasileiras. Além disso, México e Argentina já realizaram experiências com a urna eletrônica brasileira sem, no entanto, terem sido utilizadas em eleições oficiais conforme pretendiam esses países.

3.3 Inovação: identificação biométrica do eleitor

A Justiça Eleitoral brasileira tem se valido de diversos recursos tecnológicos para garantir a segurança do voto. Entre eles, destaca-se o desenvolvimento de Urnas Biométricas que processam o voto a partir da identificação biométrica do eleitor.

A palavra biometria vem do grego *bios* (vida) *metron* (medida). As biometrias mais comumente implementadas ou estudadas incluem as impressões digitais, reconhecimento de face, íris, assinatura e até a geometria das mãos. No caso do cadastramento que vem sendo realizado pela Justiça Eleitoral, são utilizadas as impressões digitais de todos os dedos das mãos, coletadas por um *scanner* de alta definição. No Brasil, a emissão de passaporte, de carteiras de identidade e o cadastro das Polícias Civil e Federal contam com sistemas biométricos semelhantes.

A identificação biométrica exclui a possibilidade de um eleitor votar no lugar de outro, inviabilizando fraudes ao processo de

¹ *Driver* é um arquivo de configuração necessário para que o sistema operacional reconheça todos os recursos de um determinado equipamento ligado a um computador.

votação, e foi utilizada pela primeira vez nas eleições de 2008, como

projeto piloto em três municípios: São João Batista (SC), Colorado do Oeste (RO) e Fátima do Sul (MS), onde foram cadastrados cerca de 45 mil eleitores.

O cadastramento do eleitor no novo sistema registra as imagens das impressões digitais de todos os dedos das mãos além da fotografia, trazendo um grau de segurança bastante considerável. Para criar o novo cadastro de eleitores com base em dados biométricos, a Justiça Eleitoral disponibilizou, nos locais de cadastramento dos municípios selecionados, o “Kit Bio”, composto por um computador portátil, câmera digital, *scanner* e um mini-estúdio fotográfico com assento.

No dia da votação, após a apresentação dos documentos ao mesário, a identidade do eleitor será ratificada por meio do reconhecimento biométrico de sua impressão digital. No novo sistema, será suficiente o simples registro da digital para que o próprio eleitor libere a urna para a sua votação, tornando desnecessária a habilitação do eleitor e a liberação do equipamento pelo mesário. Espera-se, com esse novo processo, que a votação se torne ainda mais rápida e segura.

A possibilidade de um eleitor autêntico ser negado pelo sistema biométrico é real, embora muito rara. Isso ocorre porque as impressões digitais de uma pessoa podem sumir temporariamente em razão do uso de produtos químicos ou descamações severas na palma da mão. Nos casos em que essa situação venha a ocorrer, os mesários terão outros recursos para fazer valer o voto do eleitor: a confirmação da identidade do eleitor pela foto, pelos dados constantes no título eleitoral ou outros procedimentos previstos em lei.

O TSE prevê que, em 2010, o sistema seja utilizado em 51 municípios brasileiros e a expectativa é a de que, em dez anos, todos os Estados do País tenham urnas equipadas com o sistema de leitura biométrica.

3.4 Principais vantagens da urna eletrônica

Entre outras, destacam-se como principais vantagens do uso da urna eletrônica no processo de votação:

- ***Redução de convocações*** - desobrigação de mobilizar grande quantidade de pessoas da comunidade convocadas para “contar” cédulas, o que implicava na diminuição de servidores nas instituições/repartições de origem;

- ***Eliminação do “mapismo”*** - o mapismo, que consistia na alteração de dados no momento do preenchimento dos boletins de urna durante a apuração manual, não ocorre mais, uma vez que essa etapa é eliminada do processo com a utilização da urna eletrônica;

- ***Eliminação da queda de linha*** - o lançamento de dados na linha inferior ou superior ao campo destinado ao candidato no boletim de urna, muito comum nas apurações manuais devido ao cansaço dos apuradores, também é eliminado com a utilização da urna;

- ***Uniformidade de interpretação*** - com o voto eletrônico acaba a subjetividade para identificar a vontade do eleitor. No processo manual são as juntas apuradoras que interpretam votos que não estão claros;

- ***Resultados matematicamente corretos*** - à medida que cada eleitor vota, o programa efetua a soma do voto aos já computados, emitindo, ao final da votação, a totalização correta dos votos dados em cada urna eletrônica;

- ***Rapidez na divulgação dos resultados*** - no encerramento da votação, cada urna expede o seu boletim de urna (BU) com todos os votos já apurados, ou seja, o resultado da eleição na urna é imediato;

- ***Exibição de fotos de todos os candidatos*** - nas eleições proporcionais e majoritárias, o eleitor pode conferir, também pela foto, o candidato no qual vota;

- ***Possibilidade de justificativa do voto na seção eleitoral*** - para quem está fora do seu domicílio eleitoral no dia da eleição, basta apresentar o Requerimento de Justificativa Eleitoral em qualquer local de votação (no mesmo horário da votação) e a ausência é justificada, na própria urna eletrônica, pelo mesário;

- ***Voto do eleitor analfabeto*** - este voto é facultativo. Entretanto, o eleitor analfabeto que deseja votar também tem esse ato facilitado, pois, na maioria dos casos, conhece números. Ele faz ligações telefônicas cujo teclado é igual ao da urna eletrônica. Para confirmar ou corrigir o voto, ele poderá identificar as teclas através das cores;

- ***Voto do eleitor deficiente visual*** - em cada tecla da urna, este eleitor encontrará a gravação do respectivo número em código internacional braile. O deficiente visual que não lê braile

poderá votar guiando-se pelo número 5, central, ressaltado no teclado através de uma pequena barra logo abaixo do número, na própria tecla. As urnas eletrônicas fabricadas a partir de 2000 já possuem um sistema de áudio que permite ao deficiente visual a conferência e confirmação do voto.

3.5 - Segurança da urna eletrônica

O processo eletrônico de votação brasileiro possui vários mecanismos de segurança, entre eles: assinatura digital, criptografia, resumo digital (*hash*) e a tabela de correspondência de todas as urnas utilizadas em um pleito.

A **assinatura digital** é um mecanismo de segurança para o funcionamento dos programas computacionais. Todos os programas contidos na urna eletrônica são assinados digitalmente. Para a assinatura digital, é utilizado um algoritmo assimétrico proprietário, de conhecimento exclusivo do TSE. Ao ser iniciada, a urna verifica a assinatura dos programas. Em caso de não conformidade, o equipamento não funciona.

A **criptografia digital** também é um importante mecanismo de segurança para o funcionamento dos programas computacionais. Como os dados tornam-se “embaralhados”, eles ficam inacessíveis a pessoas não autorizadas. O Tribunal Superior Eleitoral usa algoritmos de cifração simétrica e assimétrica proprietários, de seu conhecimento exclusivo. O boletim de urna é criptografado de forma segmentada, assinado digitalmente e depois transmitido para totalização.

A **decriptografia** é o processo pelo qual são recuperados os dados previamente criptografados, isto é, eles são “desembaralhados”. No recebimento do boletim de urna ocorrem: validação da compatibilidade da chave pública de assinatura digital do boletim de urna com a chave privada do Totalizador; decriptografia do boletim de urna de forma segmentada; leitura do boletim de urna decriptografado; armazenamento do boletim de urna criptografado e decriptografado.

O **registro digital do voto**, ou arquivo de votos, foi criado em 2003, em substituição ao voto impresso. A implantação do registro digital do voto, em cada cargo disputado, com a identificação da urna eletrônica na qual ocorreu o registro, possibilitou a recuperação dos votos para recontagem eletrônica a qualquer tempo, além de acrescentar segurança e transparência ao processo eleitoral. Este registro consiste na inserção, de forma aleatória, do voto de cada

eleitor, assinado digitalmente pela urna eletrônica, em uma tabela de tamanho igual à da quantidade de eleitores da seção eleitoral. Não há possibilidade de identificar o eleitor, uma vez que os votos, à medida que vão sendo registrados, são depositados aleatoriamente na urna eletrônica, impedindo qualquer vinculação entre o voto e o eleitor. O arquivo é criptografado e possui cópia de segurança na urna. O processo eletrônico imita o processo de votação manual, equivalendo à cédula de papel armazenada em mídia magnética. Sendo assim, o acesso público ao conteúdo dos votos é semelhante ao acesso às cédulas de papel.

O **arquivo de Log** é o registro temporal dos eventos ocorridos na urna eletrônica. O Log é um registro paralelo que não influencia na execução do processo de votação e foi criado para fins estatísticos, como, por exemplo, estimar o tempo de votação. Seu objetivo não é contabilizar os votos nem o comparecimento. O registro de Log é um processo passivo, de baixa prioridade, que não interfere no processo principal de captação dos votos. O processo de registro de eventos não tem controle de integridade, ou seja, não há verificação se o registro do evento ocorreu ou não.

A segurança do processo eleitoral informatizado é decorrente da aplicação de um conjunto de mecanismos e procedimentos. Deve-se ter claro que as garantias da lisura, inviolabilidade e ausência de vícios de programação residem na totalidade dos mecanismos e procedimentos de controle e transparência, pois nenhum deles isoladamente é suficiente para oferecer toda a segurança necessária ao processo. Assim, aplicados juntos, asseguram a realização de eleições de forma eficiente, célere e confiável.

3.5.1 Medidas de segurança do voto informatizado

Diversas medidas de segurança garantem ao voto informatizado a confiabilidade exigida por um processo que pode definir novos rumos para a sociedade. Entre elas destacam-se:

- 1) a urna eletrônica não é conectada em momento algum à linha telefônica, nem a qualquer tipo de rede de comunicação de dados. Também não dispõe de qualquer dispositivo que permita comunicação sem fio. Assim, não é possível que o equipamento seja “invadido” por indivíduos mal intencionados;
- 2) a urna eletrônica não permite que o eleitor vote mais de uma vez. Após o número do título ter sido digitado pelo Presidente da

- seção eleitoral, o eleitor é liberado para votar. Tendo concluído seu voto, não é mais possível autorizá-lo a votar novamente;
- 3) durante o processo de votação, a urna eletrônica apresenta ao eleitor todos os dados do candidato escolhido, exibindo, inclusive, sua foto. Assim, quando o eleitor confirma o voto, sua vontade é registrada na urna de maneira inequívoca. O processo de apuração eletrônica dos votos não é subjetivo, como, freqüentemente, acontecia no processo de votação e apuração por cédulas, quando, em muitos casos, era necessário que o scrutador interpretasse a vontade do eleitor;
 - 4) a partir das 17 horas do dia do pleito, os mesários digitam nas urnas eletrônicas códigos especiais que indicam o final da votação. As urnas, imediatamente, emitem o boletim de urna, contendo o resultado da votação. Aos boletins de urna é dada a devida publicidade, afixando-se uma via na entrada da seção eleitoral para que toda a comunidade tenha conhecimento do resultado. Outra via do boletim de urna tem sua entrega garantida aos representantes dos partidos e coligações, por meio do comitê interpartidário. Somente após a impressão dos boletins, a urna eletrônica grava uma cópia desse relatório em disquete para transporte até o local onde será instalada a junta eleitoral, responsável pela totalização dos resultados. Ou seja, antes mesmo de o disquete gravado com o boletim de urna chegar à junta eleitoral, todos os interessados já têm condições de obter o resultado da eleição;
 - 5) os boletins de urna gravados em disquete pela urna eletrônica para transporte até o local de apuração ou transmissão são criptografados. Assim, qualquer tentativa de modificação do boletim de urna será facilmente percebida pelos sistemas de apuração, que imediatamente rejeitarão o arquivo. Além disso, mesmo que fosse possível a manipulação dos boletins de urna gravados, através da troca dos disquetes, por exemplo, a irregularidade seria perfeitamente identificável a partir da comparação dos seus conteúdos, especialmente do resultado da votação, com os boletins de urna impressos na seção eleitoral;
 - 6) os partidos políticos e coligações concorrentes poderão constituir sistemas próprios de fiscalização, apuração e totalização dos resultados. Para tanto, poderão receber os mesmos dados alimentadores do sistema oficial de apuração

- e totalização utilizados pela Justiça Eleitoral;
- 7) todas as operações realizadas pela urna eletrônica são registradas em arquivos de registro de operações, chamados *log*, para posterior conferência ou auditoria;
 - 8) as urnas eletrônicas são preparadas para as eleições em cerimônias públicas, acompanhadas por fiscais e representantes do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e dos partidos políticos e coligações que assim o desejarem. Durante o processo de preparação das urnas eletrônicas, os partidos políticos e coligações podem escolher e solicitar a realização de auditoria em até 3% das urnas eletrônicas já preparadas. Nessa auditoria é realizado, inclusive, um teste de votação com pelo menos uma urna eletrônica por zona eleitoral para que se comparem os votos lançados com o resultado emitido através do boletim de urna;
 - 9) após a inserção dos programas e dados para a eleição, todos os dispositivos de entrada da urna eletrônica, inclusive o gabinete, recebem lacres físicos numerados, que são assinados pelo Juiz Eleitoral, pelos representantes do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil, dos partidos políticos e das coligações presentes no ato público. Os lacres são confeccionados com material que se rompe em caso de tentativa de manipulação e a integridade desses lacres pode ser verificada pelos fiscais dos partidos e coligações nas seções eleitorais;
 - 10) as cerimônias de preparação das urnas eletrônicas são normalmente realizadas alguns dias antes do pleito, tendo em vista a necessidade de seu transporte para as seções eleitorais. Entretanto, não é possível alterar nenhum dado, nem inserir nenhum voto antes do dia do pleito. Essa segurança é realizada a partir de “travas” nos programas, que garantem que as urnas só possam receber voto no dia da eleição, no horário estabelecido legalmente;
 - 11) apesar de a identificação do eleitor e o registro do voto serem realizados em equipamentos interligados, o microterminal e o terminal do eleitor, não existe nos programas das urnas nenhuma rotina que vincule o voto registrado ao eleitor que o registrou, resguardado, assim, o sigilo do voto. Isso pode ser perfeitamente comprovado através da análise do código interno dos programas utilizados nas urnas eletrônicas, que são apresentados pelo TSE aos partidos políticos, coligações, Ministério Público e

- Ordem dos Advogados do Brasil;
- 12) os partidos políticos e coligações, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério Público podem cadastrar junto ao TSE representantes técnicos para acompanhar as fases de especificação e desenvolvimento dos sistemas utilizados nas eleições. A essas entidades é garantido, antes e após o pleito, o direito de verificação e auditoria dos sistemas;
- 13) todos os sistemas utilizados no processo eleitoral informatizado, tanto os instalados nas urnas eletrônicas quanto os utilizados para apuração e totalização dos votos, podem ter seus códigos internos, bem como todas as suas rotinas de funcionamento, analisados pelos representantes técnicos do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e dos partidos e coligações, com a possibilidade de utilização, inclusive, de programas de análise de códigos comercializados no mercado. Concluída a fase de desenvolvimento dos sistemas, as entidades citadas são convocadas através de correspondência, com aviso de recebimento, para participar da cerimônia de Assinatura Digital e Lacração dos Sistemas. Na cerimônia, é assegurado aos partidos políticos, ao Ministério Público e à Ordem dos Advogados do Brasil o direito de assinar digitalmente os programas-fonte e programas executáveis a serem utilizados nas eleições;
- 14) após os procedimentos de análise de código e assinatura digital, são gerados resumos digitais, conhecidos como códigos *hash*, de todos os programas-fonte, programas executáveis, arquivos fixos do sistema e arquivos de assinatura digital. Os códigos *hash* gerados são entregues aos representantes dos partidos políticos e coligações, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, presentes à cerimônia de Assinatura Digital e Lacração dos Sistemas, e publicados na página da internet do TSE, para ampla publicidade;
- 15) durante as cerimônias de preparação e lacração das urnas eletrônicas para as eleições, é garantido aos partidos políticos, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil verificar se os programas utilizados são os mesmos apresentados, analisados e lacrados na cerimônia de Assinatura Digital e Lacração dos Sistemas no TSE. Para tanto, podem utilizar programas próprios para checagem e conferência de suas próprias assinaturas digitais. Podem verificar, também, a autenticidade dos códigos *hash* dos

- programas utilizados nas urnas eletrônicas;
- 16) durante a preparação das urnas, em cerimônia pública, é gerada uma tabela de correspondência que relaciona a seção eleitoral ao código interno da urna eletrônica preparada. Assim, os sistemas de apuração só aceitam resultados gerados pelas urnas eletrônicas esperadas. Qualquer pendência é imediatamente identificada e comunicada ao Juiz Eleitoral, ao TRE e ao TSE. Os partidos políticos, coligações, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil, bem como toda a comunidade, têm acesso tanto à tabela de correspondência, que é publicada na internet pelo TRE, quando à Ata Final de Apuração, que contém todas as eventuais indicações de pendência e qual solução adotada em cada caso;
- 17) no período eleitoral, a rede de comunicação de dados da Justiça Eleitoral é desconectada da internet, impossibilitando qualquer tipo de “invasão”. A transmissão das informações oficiais da votação não trafega pela internet, pois a Justiça Eleitoral utiliza canais de comunicação exclusivos e protegidos. Para fins exclusivamente de divulgação de informações e resultados, é montada uma estrutura completamente isolada do sistema de computadores utilizados para o processamento da eleição. Mesmo que, eventualmente, essa estrutura de divulgação sofra qualquer tipo de “ataque”, isso de forma alguma comprometerá o processamento oficial dos dados;
- 18) um dos principais procedimentos que contribuem para revelar a lisura do processo eleitoral informatizado é conhecido como votação paralela. Na véspera do pleito são sorteadas algumas urnas eletrônicas, dentre as já preparadas e lacradas para as eleições. Essas urnas são retiradas das zonas ou seções eleitorais e enviadas ao TRE, onde permanecem sob a guarda da Polícia Federal. Outras urnas são preparadas para o lugar das sorteadas e as substituirão nas respectivas seções eleitorais. No dia do pleito, na sede do TRE e sob a fiscalização dos partidos políticos, coligações, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil e a imprensa em geral, as urnas sorteadas funcionam e recebem votos, exatamente como se estivessem em suas respectivas seções eleitorais, inclusive obedecendo ao horário oficial de votação. Todo o procedimento é monitorado através de um sistema completo de filmagem e gravação de som, para possibilitar posterior conferência. Ao

final do dia, os boletins de urna contendo os resultados emitidos pelas urnas eletrônicas submetidas à votação paralela são comparados com os votos nelas lançados, a fim de verificar e constatar seu correto funcionamento. Esse procedimento é um poderoso indicativo da confiabilidade do procedimento de votação através de urnas eletrônicas.

3.5.2 Teste de invasão/ataque

Com o objetivo de testar todo o processo eletrônico de votação e explorar eventuais vulnerabilidades do sistema, o TSE promoveu, no segundo semestre de 2009, testes públicos de segurança no sistema eletrônico de votação. Os testes, que incluíram a urna eletrônica e os programas computacionais que integram o sistema, foram abertos a todos os interessados e amplamente divulgados através da imprensa. O Edital, no seu artigo 2º, definiu:

Art. 2º Os testes de segurança têm como objetivo o aperfeiçoamento do sistema eletrônico de votação.

Parágrafo único - Constitui escopo dos referidos testes verificar a segurança dos seguintes elementos do processo eletrônico de votação: dispositivos de segurança agregados aos produtos emitidos pela urna eletrônica; procedimento da geração de mídias; etapas de preparação das urnas eletrônicas, do hardware das urnas eletrônicas, do lacre físico, dos dispositivos de logística que protegem as urnas, das mídias eletrônicas, do conteúdo das mídias de dados e do software de votação usado nas seções eleitorais.

Os testes de segurança foram realizados por especialistas em segurança, chamados investigadores, e chegaram ao fim no dia 13 de novembro de 2009, sem que nenhum deles tenha conseguido atingir o seu objetivo de fraudar o sistema de votação. Foram coletadas diversas sugestões dos investigadores e as contribuições para o aperfeiçoamento do sistema, analisadas pela comissão avaliadora, foram premiadas. Na ocasião, as palavras do Secretário de Tecnologia da Informação do TSE, Sr. Giuseppe Janino, bem resumiram o sucesso dos testes:

Os testes tiveram o objetivo de quebrar o sigilo do voto, alterar os resultados ou simplesmente desestabilizar o sistema. Todos eles encontraram extrema resistência nas barreiras implementadas. Tanto é que nenhuma das barreiras, hoje estabelecidas dentro do sistema, foi efetivamente vencida.

A partir do relatório geral consolidado pela Comissão Avaliadora, as sugestões nele apontadas passarão a ser estudadas

pelos técnicos do TSE, com o objetivo de promover a melhoria contínua e confiabilidade do processo eleitoral brasileiro.

4 A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO A SERVIÇO DA JUSTIÇA ELEITORAL

4.1 Desenvolvimento de sistemas

Desde o início da informatização da Justiça Eleitoral, diversos sistemas foram desenvolvidos pelo TSE ou pelos próprios regionais, visando otimizar suas atividades. Destaca-se, entre outros, o Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos (SADP), que permite aos cartórios e demais setores acompanharem o andamento de todos os processos distribuídos pela Justiça Eleitoral.

O SADP é um programa elaborado pelo TSE, baseado em banco de dados, interligado em rede lógica de computadores de cada TRE e Cartório Eleitoral, com a finalidade de efetuar o registro e acompanhamento de documentos, de procedimentos e de processos no âmbito da Justiça Eleitoral. Sua implantação tem sido gradativa em todo o País, recebendo constantes atualizações. O sistema é considerado um grande avanço na organização dos trabalhos administrativos e eleitorais.

Além do SADP, outros sistemas foram desenvolvidos pela Justiça Eleitoral, beneficiando segmentos específicos, como os cartórios e os partidos políticos, além dos aplicativos especialmente desenvolvidos para a internet e intranet, conforme enumerados a seguir.

4.2 A informatização dos cartórios eleitorais

Os cartórios eleitorais de todo o País se beneficiaram sobremaneira com a introdução dos sistemas eleitorais desenvolvidos pelo TSE e diversos sistemas administrativos desenvolvidos pelos próprios Regionais. Entre os sistemas desenvolvidos especialmente para os cartórios destacam-se o ELO e o CAND.

4.2.1 Sistema ELO

O Sistema ELO foi concebido e desenvolvido pela Seção de Alistamento Eleitoral do TSE em 2000, com a finalidade de levar ao eleitor simplicidade e agilidade na obtenção de seu título. Em julho

de 2001, o sistema foi instalado como piloto no TRE-MG, em 54 de suas zonas eleitorais. A implantação foi finalizada até dezembro de 2002 em 268 zonas. A implantação do ELO em todo o Brasil concretizou-se com a adoção desse sistema, em 2007, no Estado do Ceará.

O sistema é um importante apoio ao Cartório Eleitoral nas atividades de atendimento ao eleitor e tem como objetivo integrar todos os aplicativos relacionados ao Cadastro de Eleitores. O ELO é um aplicativo executado sob a intranet e trabalha sob a camada de segurança (SIS), característica dos principais aplicativos da Justiça Eleitoral. Até a implantação do Sistema ELO, o lançamento de dados dos eleitores era feito através do preenchimento dos formulários RAE (Requerimento de Alistamento Eleitoral) e FASE (Formulário de Atualização da Situação do Eleitor), manualmente, e posteriormente transferido para o computador. Isto sujeitava o cadastro a erros por má interpretação de caligrafia ou até mesmo por erros de digitação.

Desde a criação do ELO, novos módulos foram implementados no sistema, ampliando bastante suas funcionalidades:

- Módulo Filiação Partidária
- Módulo Óbitos
- Módulo Convocação de Mesários
- Módulo Revisão do Eleitorado
- Módulo Agregação de Seções

Um dos destaques do Sistema ELO é o Módulo Convocação de Mesários (MCM), inserido no sistema em substituição ao Sistema de Convocação de Mesários (SCM). Este módulo seleciona eleitores para composição das mesas receptoras de votos e justificativas, dentro do perfil dos cartórios eleitorais. O MCM importa dados e funções de eleições anteriores, emite editais e cartas, carta de pré-convocação, controle de entrega de auxílio alimentação, etc. Todas estas funcionalidades trouxeram agilidade e confiabilidade ao processo de convocação dos mesários.

4.2.2 Sistema CAND

O sistema CAND é um *software* desenvolvido pelo TSE, responsável por receber, armazenar e organizar os registros referentes aos partidos políticos, coligações e candidatos à disputa

eleitoral. Além disso, visa a facilitar o andamento e o controle desses registros, sendo uma ferramenta fundamental à votação e totalização dos votos. Os dados nele inseridos, juntamente com os do cadastro eleitoral, são exportados para o sistema de geração de mídias das urnas eletrônicas. O sistema CAND é restrito ao âmbito da Justiça Eleitoral e, assim como o ELO, trabalha sob a camada de segurança (SIS).

4.3 Os benefícios da internet

A Justiça Eleitoral disponibiliza uma extensa gama de informações e serviços à sociedade através da internet. Além do sítio oficial do Tribunal Superior Eleitoral, todos os Regionais dispõem de sítios próprios, elaborados criteriosamente para atender aos diversos entes e segmentos que interagem com a Justiça Eleitoral: eleitores, partidos, candidatos, fornecedores, imprensa, etc.

Alguns serviços são acessados diretamente do sítio do TSE, como os relacionados ao cadastro de eleitores, partidos políticos, legislação federal. Outros são de responsabilidade de cada Regional.

4.3.1 Serviços ao eleitor

O TSE disponibiliza, a partir do cadastro nacional de eleitores, diversos serviços de interesse do eleitor. Através da internet, podem ser obtidas, de forma *on-line*, a **Certidão de Quitação Eleitoral** e a **Certidão de Crimes Eleitorais**. Por segurança, os dados informados coincidem inteiramente com os constantes do cadastro eleitoral. Para evitar fraudes, a certidão contém um código de validação que pode ser conferido pelo ente que a recebeu, bastando, para isso, recorrer ao *link* **Validação de certidão**, também disponível na internet.

É possível, também, ao eleitor verificar a **situação do título eleitoral** e os **locais de votação**. Na internet, são encontrados, ainda, informações e formulários relativos à **Justificativa Eleitoral** e à **restituição de multas eleitorais**. Para o eleitor que se encontra fora de seu domicílio no dia da votação, é possível imprimir o formulário Requerimento de Justificativa Eleitoral diretamente das páginas da internet do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais de cada Estado, assim que forem colocados à disposição pela Justiça Eleitoral, em cada pleito.

No sítio do TSE, o eleitor que se encontra no exterior terá acesso a esclarecimentos sobre votação, serviços eleitorais e dados

estatísticos do eleitorado brasileiro, além de informações sobre embaixadas e consulados.

Os Regionais, através do Programa **Mesário Voluntário**, também disponibilizam pela internet um importante serviço que se destina a ampliar o número de colaboradores da Justiça Eleitoral de forma consciente e espontânea. O sucesso do programa, tomando o exemplo de Minas Gerais, pode ser comprovado pelas estatísticas das Eleições de 2006, que contabilizam que 25% dos mesários que atuaram nas mesas receptoras de votos em todo o Estado inscreveram-se voluntariamente e que, nos sete maiores colégios eleitorais mineiros, 45% dos mesários são voluntários. Ressalte-se que, em alguns municípios do Estado, os voluntários representaram 100% dos mesários.

Visando a orientar os eleitores, são disponibilizados, também na internet, os endereços e telefones dos cartórios eleitorais, bem como os horários de atendimento ao público.

Para os eleitores com mobilidade reduzida, através dos sítios de alguns Regionais, é possível verificar as **seções de fácil acesso** para que possam transferir seus títulos eleitorais para esses locais, a fim de facilitar sua locomoção no dia da eleição.

4.3.1.1 Inovação: Título NET

A partir de 2009, uma inovação foi disponibilizada aos eleitores com o objetivo de facilitar o processo de obtenção do título eleitoral e outros serviços: é o **Título Net**. No formato de um formulário eletrônico, o Título Net possibilita o pré-atendimento ao eleitor pela internet, que dá início ao processo de alistamento, transferência ou revisão de dados cadastrais. No entanto, o requerimento deverá ser concluído pelo eleitor em uma unidade de atendimento da Justiça Eleitoral em até cinco dias corridos, local onde receberá o título eleitoral impresso. Caso o eleitor não compareça à unidade de atendimento para concluir a operação neste prazo, o requerimento é considerado inválido.

No Título Net, algumas multas eleitorais também podem ser impressas e pagas previamente, devendo o requerente apresentar o comprovante de pagamento na unidade de atendimento da Justiça Eleitoral. Todo o processo poderá ser acompanhado nesta mesma página pelo eleitor.

A vantagem do sistema é a comodidade oferecida ao eleitor, que poderá ser atendido com data e hora marcadas. Além disso, o

processo é mais confiável, uma vez que o próprio requerente realiza o preenchimento de seus dados.

4.3.2 Serviços aos partidos

Com a introdução de diversos serviços na internet pela Justiça Eleitoral, os candidatos e partidos políticos puderam se beneficiar da dispensa de comparecimento aos Regionais e cartórios eleitorais para diversos serviços. Isso pode ser feito, atualmente, através da instalação de alguns sistemas em seus computadores, entre eles: o sistema de filiação partidária, o sistema de prestação de contas eleitorais e o sistema de contas partidárias.

Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP)

O Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP) foi desenvolvido objetivando cumprir os fins previstos na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, no que se refere ao registro dos partidos políticos, de seus órgãos de direção e delegados. A partir de outubro de 2009, o SGIP passou a ser obrigatório à Justiça Eleitoral e aos partidos políticos, nos termos da Resolução TSE nº 23.093, publicada em 17 de agosto de 2009.

O SGIP foi desenvolvido pelo TSE para ser usado no gerenciamento do registro dos partidos políticos, de seus órgãos de direção e delegados perante a Justiça Eleitoral. O sistema é dividido em três módulos principais:

O Módulo Interno - de uso obrigatório e exclusivo pela Justiça Eleitoral, tem por finalidade o gerenciamento das informações referentes aos partidos políticos, a seus órgãos de direção, membros e delegados;

O Módulo Consulta Web - disponível na internet e intranet do Tribunal Superior Eleitoral - permite a consulta dos dados inseridos no módulo interno, possibilitando a emissão de certidões com certificação ou autenticação digital;

O Módulo Externo (SGIPex) - de uso obrigatório pela Justiça Eleitoral e pelos partidos políticos, permite aos representantes das agremiações o envio, à Justiça Eleitoral por meio da internet, dos dados referentes à constituição, alterações nos órgãos de direção, credenciamento e descredenciamento de delegados.

Sistema de Filiação Partidária

O Sistema de Filiação Partidária - Módulo Partido foi concebido pela Justiça Eleitoral visando a auxiliar os partidos políticos no registro eletrônico de filiados, bem como no encaminhamento das listas previstas na Lei nº 9.096/95. Uma vez encaminhada a lista em meio magnético pelo partido político à Zona Eleitoral, restará ao TSE o processamento de todas as listas no prazo estabelecido na Resolução nº 21.574/2003. Após esse procedimento, o resultado do referido processamento será disponibilizado aos partidos pela Zona Eleitoral, para que possam efetuar as necessárias correções das inconsistências detectadas, encaminhando-se, neste caso, uma nova lista à Justiça Eleitoral.

FiliaWEB

O FiliaWEB é um aplicativo desenvolvido pela Justiça Eleitoral para que os partidos e o cidadão possam interagir de forma *on-line* com o Sistema de Filiação Partidária. O uso do FiliaWeb passará a ser obrigatório a partir de abril de 2010 e sua normatização foi estabelecida:

- pela Resolução nº 23.117/2009, que dispõe sobre a filiação partidária, aprova nova sistemática destinada ao encaminhamento de dados pelos partidos à Justiça Eleitoral e dá outras providências;
- pelo Provimento nº 10/2009-CGE, que regulamenta a sistemática de entrega de relações de filiados pelos partidos políticos via internet, aprova o cronograma de processamento dos dados sobre filiação partidária fornecidos pelos partidos políticos em cumprimento ao disposto no art. 19 da Lei nº 9.096/95 para o mês de outubro de 2009 e dá outras providências.

Por meio do FiliaWEB é possível acessar:

- o cadastro de filiados (inclusive com dados facultativos);
- as relações de filiados (oficiais e internas);
- a relação de usuários de partidos políticos;
- certidão de Filiação Partidária para emissão pela internet;
- consulta às Relações de Filiados Oficiais pela internet.

Sistema de Prestação de Contas Eleitorais

O Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) foi idealizado pela Justiça Eleitoral para auxiliar a elaboração da prestação de contas de campanhas eleitorais e foi desenvolvido em duas versões - uma para os candidatos, outra para os comitês financeiros. Sua estrutura pautou-se na Resolução nº 21.609/2004, que dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas nas eleições municipais de 2004.

O Sistema permite aos candidatos e comitês, a qualquer tempo, o acesso às informações ali contidas, por meio de consultas às telas e aos demonstrativos.

Sistema de Prestação de Contas Partidárias

O SPCP (Sistema de Prestação de Contas de Partidos Políticos) foi desenvolvido para auxiliar os partidos políticos no preenchimento dos demonstrativos que compõem o rol de peças definido pela Resolução nº 21.609/2004. Além disso, o sistema auxilia o Controle Interno do TRE a fazer a análise da prestação de contas através dos relatórios gerados. Desta forma, a proposta do SPCP é minimizar o quantitativo de erros no preenchimento dos demonstrativos, além de fornecer ferramentas que agilizam o trabalho de análise pelo Controle Interno.

Além dos sistemas listados acima, os partidos políticos têm vasto material informativo e de acompanhamento de suas atividades nos sítios da Justiça Eleitoral, incluindo: lista de partidos registrados, órgãos partidários, fundo partidário, desempenho dos partidos, fidelidade partidária, propaganda eleitoral, estatísticas das eleições, legislação atualizada, etc.

4.3.3 Serviços à comunidade e imprensa

Através da internet, a comunidade em geral e a imprensa têm à sua disposição uma gama de informações, incluindo: os concursos da Justiça Eleitoral, os resultados de diversas eleições e as contas públicas (licitações, contratos, coletas de preços). Alguns Regionais já disponibilizam, também, o serviço de Ouvidoria, um importante canal de verificação do nível de satisfação do cidadão em relação aos serviços prestados pela Justiça Eleitoral.

Um importante instrumento de comunicação com os diversos entes que interagem com a Justiça Eleitoral é o **Diário da**

Justiça Eletrônico, recentemente disponibilizado na internet. Instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral em abril de 2008, no âmbito de sua competência, o Diário da Justiça Eletrônico é o instrumento oficial de publicação e divulgação dos atos judiciais, administrativos e das comunicações em geral, todos relativos à Justiça Eleitoral. A medida objetiva a substituição da publicação impressa, como regra, para um modelo mais ágil e econômico. Assim, as decisões só serão encaminhadas para a edição em papel quando a lei ou determinação judicial assim o exigir.

4.4 Os benefícios da intranet

A partir do seu processo de informatização, a Justiça Eleitoral implantou, gradativamente, a intranet no TSE e no âmbito de cada regional. A rede interna tem o objetivo de prestar informações e serviços aos servidores e cartórios eleitorais. Várias atividades, antes realizadas por telefone, formulários entre setores e servidores, passaram a ser feitas *on-line*, trazendo agilidade e mais confiabilidade à administração. Destacam-se os serviços relacionados à situação funcional dos servidores (controle de ponto, frequência, férias, pagamentos, etc.). Além disso, a intranet se transformou no grande canal de comunicação e serviços das diversas secretarias do TSE e dos Regionais, possibilitando acesso fácil a notícias, comunicados, portarias, pautas e atas de sessões, etc.

Diversos Regionais implantaram, também, as centrais de serviços (*service-desks*), com o objetivo de documentar e agilizar a prestação de serviços entre as secretarias.

No que tange ao processo eleitoral, um exemplo vem do TRE-MG, que implantou na intranet um banco de informações denominado "9 tempos". Esse banco funciona como um roteiro e descreve todas as atividades que são realizadas durante o processo de preparação das eleições, dispostas cronologicamente. Em Minas Gerais, o "9 tempos" já se tornou uma referência no acompanhamento das atividades de eleição pelos cartórios eleitorais do Estado. Por dividir todo o processo em tempos bem definidos, o "9 tempos" cumpre o objetivo de proporcionar a todos os servidores envolvidos uma visão completa do processo eleitoral, além de contribuir para que prazos importantes sejam obedecidos quanto ao cumprimento de atividades primordiais ao pleito.

O correio eletrônico, de responsabilidade de cada Regional e preferencialmente *open-source*,² também foi implantado, permitindo uma comunicação ágil e padronizada entre servidores,

secretarias e cartórios eleitorais.

4.5 O treinamento a distância

Alinhado à tendência atual de disseminação de conhecimento através do ensino a distância, o TSE publicou a Resolução nº 22.692/2008, estabelecendo diretrizes para a implementação da metodologia da educação a distância (EAD) no âmbito da Justiça Eleitoral.

Uma das diretrizes contidas na Resolução TSE nº 22.692/2008 é o estabelecimento de parcerias entre os Tribunais Eleitorais para a produção, implementação e avaliação dos cursos a distância, cujos conteúdos sejam de interesse comum à Justiça Eleitoral, possibilitando a economia de recursos.

A utilização de ferramenta de gerenciamento de aprendizagem é considerada como uma estratégia para a implementação da educação a distância. Atualmente, o TSE adota o Moodle, *software open-source* desenhado para auxiliar educadores a criar, com facilidade, cursos *on line* de qualidade.

O art. 6º da Resolução nº 22.692/2008 estabelece que o processo de ensino-aprendizagem na educação a distância, na Justiça Eleitoral, envolva o ambiente virtual de aprendizagem, o aluno, o material didático, os processos avaliativos e uma equipe multidisciplinar composta pelos seguintes profissionais: conteudista, projetista didático ou instrucional, *designer* gráfico para *web*, tutor de conteúdo, tutor de acompanhamento e tutor técnico.

Cabe às Secretarias de Gestão de Pessoas dos Tribunais Eleitorais, entre outras atribuições: adotar o planejamento sistêmico para a gestão do processo de educação a distância, levantar as demandas de capacitação, definir as qualificações necessárias ao desenvolvimento de atividades ligadas à educação a distância, prestar tutoria de acompanhamento aos cursos a distância, bem como acompanhar e avaliar os resultados obtidos.

Por meio do ensino a distância, os servidores têm a oportunidade de se capacitarem, estejam nas dependências da Secretaria deste Regional, nas Zonas Eleitorais da capital ou do interior. Além disso, através dos fóruns de discussão, é possível a

² *Software* livre, de código aberto.

troca de idéias e experiências, o que torna esta modalidade de aprendizagem um eficaz instrumento de capacitação e treinamento,

tanto quanto os métodos tradicionais de ensino presencial.

5 CONCLUSÃO

A forma gradativa como foi consolidada a informatização da Justiça Eleitoral brasileira possibilitou a uniformização do cadastro de eleitores, a totalização centralizada dos votos e a implantação do voto eletrônico através da urna eletrônica, tornando todo o processo mais ágil e mais confiável para a sociedade brasileira. Para ser considerada a maior eleição informatizada do mundo, muito esforço dos profissionais da Justiça Eleitoral foi despendido, sendo imprescindível, também, a contribuição da comunidade acadêmica e de profissionais da área de tecnologia da informação. O resultado foi o amadurecimento de um processo que hoje é admirado por diversos países, que enxergam o nosso processo eleitoral como exemplo de inovação e competência.

A confiabilidade da urna eletrônica, em uso no país desde 1996, é um dos grandes trunfos da Justiça Eleitoral, resultado da preocupação com a segurança de todo o processo desde os primeiros protótipos. Uma prova de que esta preocupação deve ser constante, e merece destaque, é o fato de o TSE disponibilizar o sistema de votação para testes públicos de segurança, como ocorrido em 2009. Além disso, a urna eletrônica brasileira tem mostrado ser um eficiente instrumento de integração regional na América do Sul ao contribuir para a consolidação de pleitos democráticos no continente, a exemplo do que ocorreu no Paraguai, Equador e República Dominicana.

Considerando que a informática está em constante desenvolvimento, inovações têm sido absorvidas pela Justiça Eleitoral assim que se mostram confiáveis, no intuito de facilitar a vida dos eleitores e da sociedade em geral. Um exemplo disso é o crescente uso da internet por eleitores, partidos e sociedade. Todos passaram a ver a internet como uma sólida base de informações e serviços: os eleitores, através de consultas e emissão de certidões; os partidos políticos e candidatos, através de diversas ferramentas de comunicação e prestação de contas à Justiça Eleitoral. Os servidores da Justiça Eleitoral também passaram a usufruir dos benefícios da informatização, ao incorporar a plataforma de comunicação e serviços baseada na intranet. Tão logo se consolidou como alternativa de disseminação do conhecimento, o treinamento a distância foi incorporado pela Justiça Eleitoral, possibilitando economia de recursos para a instituição e comodidade para os

servidores.

Por todos esses benefícios advindos da informatização do processo eleitoral, concluo que a grande beneficiada foi a sociedade brasileira, uma vez que passou a usufruir e confiar mais em um processo vital para a consolidação da democracia.

Há de se esperar, no entanto, que às novas tecnologias que hoje despontam sejam acrescidas as já utilizadas pela Justiça Eleitoral brasileira, contribuindo para manter o bom nível de eficiência alcançado nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. **Sistema de filiação partidária - filiaweb**. Disponível em: <<http://www.tre-am.jus.br/partidos/sistema-filiacao-partidaria.php>>. Acesso em: 3 dez. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. **Sistema de prestação de contas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tre-am.jus.br/partidos/sistema-prestacao-contas.php>>. Acesso em: 3 dez. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. **Sistema de prestação de contas partidárias**. Disponível em: <<http://www.tre-am.jus.br/partidos/sistema-prestacao-contas-partidarias.php>>. Acesso em: 3 dez. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. **Segurança do processo eleitoral**. Disponível em: <[http://www.tre-es.gov.br/internet/inicial.jsp#\[page\]pages/seguranca_processo_eleitoral.htm](http://www.tre-es.gov.br/internet/inicial.jsp#[page]pages/seguranca_processo_eleitoral.htm)>. Acesso em: 9 dez. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Mesário voluntário**. Disponível em: <http://www.tre-mg.gov.br/mesario/mesario_tri.htm>. Acesso em: 25 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Nove tempos: planejamento de eleições**. Disponível em: <<http://rmgstre02.tre-mg.gov.br/aplicativos/9tempos/versao4/>>. Acesso em: 19 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. **Título Net**. Disponível em: <<http://www.tre-rs.gov.br/index.php?nodo=6242>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. **Voto eletrônico: 10 anos da urna eletrônica: 20 anos do recadastramento eleitoral**. Porto Alegre: TRE-RS, 2006.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **Informatização do processo eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/ferramentas-do-portal/glossario/indexf917.html?uid=145&cHash=0903f37dc1>>. Acesso em: 21 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **Vantagens da eleição informatizada**. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/eleicoes/urna/vantagens-da-eleicao-informatizada/index.html>>. Acesso em: 21 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. **Principais vantagens da urna eletrônica**. Disponível em: <<http://web1.tre-sp.gov.br/eleicao>>.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

/urna.asp#2>. Acesso em: 7 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **História das eleições no Brasil**. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/index.html>. Acesso em: 4 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recadastramento biométrico**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/institucional/recadastramento/index.html>>. Acesso em: 9 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistema de acompanhamento de documentos e processos**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1050422>>. Acesso em: 11 nov. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Testes de segurança dos sistemas eleitorais**. Disponível em: <<http://intranet2.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1252475>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

GIUSTA, Agneta da Silva; FRANCO, Iara Melo (orgs.). **Educação a distância: uma articulação entre a teoria e a prática**. Belo Horizonte: Pucminas, 2003.

**A ATUAL LEI DE LICITAÇÕES E A UTILIZAÇÃO
DO PREGÃO ELETRÔNICO E DO SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS NO ÂMBITO DA
JUSTIÇA ELEITORAL**

JOSÉ CARLOS GERALDO DA MATTA

**A ATUAL LEI DE LICITAÇÕES E A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO
ELETRÔNICO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO
ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL**

José Carlos Geraldo da Matta

Servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

Seção de Licitações

RESUMO: Monografia inscrita no I Concurso de Monografias do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, em fevereiro de 2010, em conformidade com a previsão da Portaria DG nº 846/2009 e alterações. No presente trabalho objetiva-se estudar a atual lei de **licitações** e contratos com a administração pública, o **Sistema de Registro de Preços** e a modalidade de licitação **Pregão** e suas aplicações no âmbito da **Justiça Eleitoral**. Procedida a ampla pesquisa bibliográfica e documental, procurou-se transcender a análise insita ao tema e oferecer uma visão sobre a perspectiva do instituto em face do novo paradigma da **administração pública consensual**, com ênfase na **participação, planejamento e controle**.

Palavras chaves: Licitações. Pregão. Sistema de Registro de Preços. Justiça Eleitoral. Administração pública consensual. Planejamento. Participação. Controle.

SUMÁRIO: 1. À GUIA DE INTRODUÇÃO. 2. A ATUAL LEI DE LICITAÇÕES E A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL. 2.1 Críticas ao procedimento licitatório. 2.1.1 *Visão geral*. 2.1.1.1 Processo e procedimento. 2.1.1.2 Sistema legal. 2.1.1.3 Princípios. 2.2 A atual Lei de Licitações. 2.2.1 *Perspectivas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. 2.2.1.1 Planejamento e controle. 2.2.1.2 Participação e consenso. 2.3 Pregão. 2.3.1 *A nova modalidade de licitação*. 2.3.2 *Sistema de Registro de Preços (SRP)*. 2.3.2.1 Examinando o Sistema de Registro de Preços. 2.3.2.2 A controvérsia da adesão à Ata de Registro de Preços - o "carona". 2.3.3 *Lei Complementar nº 123/2006 e seus reflexos nas licitações*. 2.4 Licitações no âmbito da Justiça Eleitoral. 2.4.1 *Alguns dados concretos*. 3. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

1 À GUIA DE INTRODUÇÃO

Pedra de toque da administração pública, o controle da atividade administrativa no Brasil parece constituir-se num oxímoro. Em boa medida, essa situação reflete um dos maiores gargalos da atividade administrativa no país: o planejamento.

Não são poucos os instrumentos de planejamento da atividade administrativa colocados à disposição do administrador, nem tais instrumentos lhe são desconhecidos, são recentes ou alvo de grande inovação.

O planejamento da atividade administrativa foi objeto do **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**, que já trazia em seu bojo mecanismos de controle da atividade administrativa. A **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**, estabelece regras para o processo orçamentário, que vieram a ser aprimoradas pela **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF -, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. A necessidade de licitação prévia e sua regulamentação como condição para a aquisição e contratação de bens e serviços com a administração pública é prevista pela **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Esses são exemplos de normas que disciplinam a atividade administrativa, estabelecem meios de controle e são amplamente conhecidos por todos aqueles que trabalham junto à administração pública, quer sejam operadores jurídicos, administradores públicos ou mesmo particulares.

De fato, a regulamentação da atividade administrativa, como não poderia ser diferente, é prenhe de normatização, seja mediante legislação em sentido estrito, voltada ao estabelecimento dos limites do exercício do poder estatal, seja através de normas infralegais que regulamentam seu exercício. Essa normatização relaciona-se diretamente com todos os ramos do Direito e, mesmo sendo objeto de críticas, fundadas ou não, contribuem para o aprimoramento da atividade administrativa no setor público.

É inarredável o fato de que, ao lidar com *res publica*, o controle é essencial. "O preço da liberdade é a eterna vigilância". O preceito democrático aplicado às liberdades públicas é ajustado ao extremo, em se tratando da coisa pública. E não devemos nos insurgir contra a necessidade do controle da atividade pública em qualquer nível ou Poder, senão buscar seu aperfeiçoamento.

Com efeito, quando se fala que o controle da administração é uma contradição entre termos, o que se quer é evidenciar não a impossibilidade desse controle, mas sua pouca efetividade, que, a

nosso ver, entre outras causas, tem supedâneo no desprezo pela necessidade de planejamento da atividade administrativa.

Com o escopo de lidar com o tema espinhoso do procedimento licitatório no âmbito da Justiça Eleitoral, advertimos que não há como fugir à crítica comum ao tema, tanto em seu âmbito mais abrangente, já que não só à vista desta Justiça Especializada têm lugar tais críticas, mas também em seu conteúdo, uma vez que elas não se caracterizam por inovar o tema, o que as torna ainda mais contundentes.

E entre as mais agudas críticas que podem ser formuladas ao procedimento licitatório, a carência de planejamento da atividade administrativa, estreme de dúvidas, é a mais relevante. Tal mazela é responsável pelo fracasso de inúmeros procedimentos e, pior, pela ocorrência de procedimentos desnecessários, importando em graves prejuízos de tempo e recursos.

Mas não residem apenas junto à administração aspectos que podem ser vistos como esgotamento do sistema. De maneira geral aqueles que se relacionam com a administração e, em particular, com os fornecedores, frequentemente se encontram desinformados ou equivocados, o que importa perquirir sobre o fracasso do procedimento licitatório ante o princípio da publicidade; afinal, a informação, o mais perfeita possível, é condição essencial para a publicidade e para a competitividade.

Nesse sentido, ainda persiste o problema, à parte de quaisquer esforços da administração em promover a ampla informação sobre os procedimentos, o que esbarra nas suas próprias limitações internas, decorrentes da organização e divisão do trabalho, que faz com que o processo licitatório, com suas peculiaridades, não seja conhecido por todos os servidores, mesmo por aqueles que com ele interajam de alguma maneira.

Todavia, a desinformação, por mais grave que seja, é um problema que se tem buscado superar de parte a parte, tanto pela administração, ao promover cursos, palestras e mesmo concursos culturais como este, quanto pelos particulares, que envidam esforços no sentido de formar pessoal, capacitando-os para atuarem nos procedimentos licitatórios.

Salientamos que os resultados deste esforço permitem vislumbrar futuros efeitos alvissareiros em relação ao processo licitatório em termos de eficácia do controle, do planejamento e da maneira como se dá a relação entre a administração e aqueles que buscam se relacionar com ela direta ou indiretamente.

Ainda há um longo caminho a percorrer para aprimorar a sistemática envolvida na aquisição de bens e serviços pela administração pública. Contudo, buscaremos demonstrar que as perspectivas anunciam que esta sistemática não se encontra exaurida, mas transita para uma evolução nas relações entre os envolvidos que parecem esboçar uma salutar parceria entre a administração e aqueles que com ela se relacionam.

Afins com essa nova perspectiva de relacionamento entre a administração e os particulares, estão os temas do Pregão Eletrônico e do Sistema de Registro de Preços, que trataremos de forma mais detida neste trabalho e que reputamos como um avanço insuscetível de retrocesso na sistemática das licitações.

Por questões metodológicas, o tema será abordado em seus aspectos teóricos, atentando-se para a mais atual e autorizada doutrina, dividindo-se esta pesquisa na análise de um plano geral sobre a licitação, situando-a no campo de abrangência do Direito Administrativo, partindo para o estudo da atual legislação de regência da matéria, examinando ainda peculiaridades do pregão, tanto o presencial como o eletrônico, e do Sistema de Registro de Preços (SRP), para finalizar com aspectos referentes à licitação no âmbito da Justiça Eleitoral.

Embora conciso, este trabalho procura ser abrangente sem ser muito superficial. Dessa maneira, optamos por buscar uma análise mais densa dos vários aspectos abordados, a fim de obtermos a necessária sustentação para a visão crítica que pretendemos fornecer neste estudo, ao longo das páginas que se seguem.

2 A ATUAL LEI DE LICITAÇÕES E A UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL

A nova ordem institucional que se estabelece a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (CRFB/88), trouxe significativos avanços em todos os sentidos da vida deste País, notadamente no que se refere ao trato da coisa pública.

A relação entre os cidadãos e o Estado adquiriu matizes democráticos fundados no respeito mútuo e na limitação dos poderes do último em face dos primeiros. Esses limites se estabeleceram não só pela positivação de inúmeros princípios, mas também pela sua

elevação, ainda que não positivados, à categoria de norma com eficácia garantida constitucionalmente¹.

Uma nova consciência gradativamente se forma com vistas ao papel do Estado e sua relação com a sociedade e, conquanto ainda restem aspectos patrimonialistas na gestão da coisa pública, é sensível a sofisticação e mudança desta relação, que, podemos afirmar, transita de uma gestão personalista do Estado para uma gestão publicista. Entre os vários aspectos que comprovam esta ideia podemos citar, como exemplos, a adoção de concursos públicos de provas e de provas e títulos para provimento de cargos, funções e empregos na administração pública, a ampliação do acesso à Justiça e, com particular interesse, a obrigatoriedade da licitação prévia à aquisição e contratação de bens e serviços pela administração.

2.1 Críticas ao procedimento licitatório

A licitação é conceituada por Celso Antônio Bandeira de Mello como:

[...] um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher proposta mais vantajosa à conveniência pública².

Importa ainda dizer que a licitação é princípio constitucional³ expresso, inserto na CRFB/88, em seu art. 37, XXI, e que, para além de sua função de proporcionar a satisfação do interesse público e de suas necessidades mediante a aquisição e contratação de bens e serviços, viabiliza a função de controle, o que, mais que provocar o engessamento da administração ou provocar empecilhos à atividade administrativa, torna eficaz o exercício da cidadania.

As críticas mais comezinhas a respeito da licitação residem, de um lado, por parte da administração, no engessamento imposto

¹ Cf. MAGALHÃES, 2005, p. 88: Observa-se na teoria jurídica e constitucional contemporânea, uma guinada metodológica especialmente caracterizada pelo reconhecimento da normatividade dos princípios jurídicos, de maneira que eles não sejam mais vistos apenas como diretrizes contidas nos ordenamentos jurídicos, ou como meros meios de integração de lacunas ou métodos subsidiários de interpretação, conforme está disposto no art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro.

² MELLO, 2008, p. 514.

³ Cf. SILVA, 2008, p. 672: Licitação é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público. O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. **Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes.**

pela Lei, que, com frequência, obstaculiza a obtenção de bens e serviços de melhor qualidade, em virtude de impor restrições ao estabelecimento de preferências da administração pública por marcas ou fornecedores, enquanto, no reverso na medalha, encontram-se fornecedores assolados por regras que não são claras ou pela incerteza quanto à correção do certame. Tais críticas não são novidade e, como já afirmamos, exatamente por isso, e por ainda não terem sido satisfatória e completamente respondidas, é que são tão contundentes.

É inegável a evolução da sistemática relativa à licitação, com inovação normativa e administrativa de parte a parte. Mas ainda resta um ranço de desconfiança entre administração e fornecedores e, bem assim, entre fornecedores e fornecedores. Tal ranço dá azo a práticas por vezes inconfessáveis entre todos os envolvidos em certames dos mais diversos objetos, modalidades e tipos, o que, mesmo às vezes adquirindo uma perspectiva mítica ou anedótica, contribui para a preservação da percepção negativa que envolve as licitações.

A idéia de que o tratamento isonômico pode representar uma ameaça à economicidade do processo é discutível. A isonomia assegura a sua competitividade e sua transparência. Pelo tratamento isonômico uma maior quantidade de competidores pode acorrer ao procedimento licitatório e daí pode-se obter um resultado econômico mais interessante.

Ressalte-se que, em sede de administração pública, o controle é sempre indispensável, assim como a proteção à participação e à transparência, a partir de normas de regência que os viabilizem, é sempre bem vinda. A isonomia assegura a competitividade e a transparência do processo licitatório, e, por esta razão, não podemos concordar com a idéia de que seja antieconômica.

2.1.1 Visão geral

Para Marçal Justen Filho *“Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminado, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se ampla participação dos interessados, com observância de todos os requisitos legais exigidos”*⁴.

⁴ JUSTEN FILHO, 2008, p. 11.

Nunca é demais observar que a licitação se sujeita aos princípios conformadores da atividade administrativa, previstos no art. 37, *caput*, da CRFB/88: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses, como veremos adiante, está sujeita aos demais princípios do Regime Jurídico Administrativo.

A competência legislativa privativa da União, conforme prevista no art. 22, XXVII, da CRFB, para edição de normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, foi exercida pelo legislador ordinário mediante a edição da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Conquanto deva ser ressalvada a polêmica sobre a edição de normas gerais e normas específicas, veiculadas no referido diploma, cabe afirmar que a sistematização promovida pela Lei nº 8.666/93 contribui para uma observância mais generosa dos princípios de regência da matéria, na medida em que racionaliza sua regulamentação, permitido maior publicidade aos certames e a competitividade desejada, o mais ampla possível.

A edição da Lei nº 8.666/93 não veda a edição de normas locais de caráter especial, no âmbito de Estados e Distrito Federal, e condiz com o entendimento de que existem normas de aplicação estritamente no âmbito federal. A racionalização da matéria produz um núcleo duro, que impõe sua observação por todos os entes federativos no que se refere à licitação e à contratação⁵.

A adoção de critérios consentâneos à base principiológica da licitação, sobremaneira aos princípios da isonomia e da impessoalidade, tornam possíveis as condições para a participação de licitantes que possam satisfazer as necessidades da administração configuradas no objeto do certame. E é bom ressaltar que as necessidades da administração têm necessariamente de ser concertadas com o interesse público, pois somente isso pode justificar a realização do procedimento.

⁵ Cf. JUSTEN FILHO, 2008, p. 17: *pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados [...], atinente a disciplina de: a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; c) requisitos de participação em licitação; d) modalidades de licitação; e) tipos de licitação; f) regime jurídico da contratação administrativa.*

2.1.1.1 Processo e procedimento

Como se depreende do escólio da Mestra Maria Sylvia Zanella Di Pietro, com toda propriedade, processo não se confunde com procedimento, já que o primeiro:

[...] constitui-se de uma série de atos materiais ou jurídicos consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela administração [...]

[...] o procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observados para a prática de certos atos administrativos estabelecidos em lei e cuja inobservância gera a ilegalidade do ato da Administração⁶.

Desta forma, quando nos referimos a processo licitatório, nós nos referimos à licitação em todas as suas fases, e quando nos referimos a procedimento licitatório, estamos fazendo menção à fase externa do processo, que envolve desde a publicação do edital até a homologação do resultado. Importa dizer que ao processo licitatório aplicam-se as mesmas garantias constitucionais relativas ao devido processo legal, com a observação de prazos regulamentares, procedimentais e recursais e o direito de participação conferido ao particular e à administração.

Carlos Pinto Coelho Motta assevera que:

[...] uma diretriz de natureza doutrinária recomenda para a melhor operacionalização do processo licitatório, dividi-lo em duas fases bem caracterizadas: a fase interna, conjunto de atos, que se inicia basicamente, pela requisição, forma o processo, contendo ainda, a autorização do ordenador de despesa, indicação do objeto, recurso próprio, edital, comprovante da publicação, ato de designação da comissão de licitação, informações, projeto básico e executivo, demonstrativos e pesquisa de preços de mercado, parecer sobre o edital, minuta de contrato entre outros atos; e a fase externa, o procedimento licitatório propriamente dito.⁷

No entender de Marçal Justen Filho:

[...] conforme a modalidade de licitação, as etapas podem ser simplificadas e ou invertidas e o tipo de licitação poderá

⁶ DI PIETRO, 2005, p. 544: *Em regra o procedimento é imposto com maior rigidez quando esteja envolvido não só o interesse público, mas também os direitos dos administrados, como ocorre na licitação, nos concursos públicos e nos processos disciplinares.*

⁷ MOTTA, 2008, p. 52-53.

conduzir a duplicação da etapa de julgamentos de propostas, dissociando-se o exame das propostas técnicas das comerciais.

Do mesmo autor, a síntese do ***procedimento licitatório básico***, com base na modalidade *Concorrência*, apresentando as seguintes etapas:

[...] etapa de divulgação e publicidade do ato convocatório; etapa de entrega dos envelopes e julgamento da habilitação; etapa de publicidade da decisão da habilitação e exaurimento dos recursos; etapa de julgamento e classificação das propostas dos licitantes habilitados; etapa de publicidade da decisão de julgamento e classificação das propostas dos licitantes habilitados; etapa de publicidade da decisão e classificação das propostas e exaurimento dos recursos; etapa de providências complementares; etapa de adjudicação do objeto licitado ao vencedor⁸.

Uma licitação inicia-se com a participação e com o envolvimento de todos os setores administrativos no seu planejamento, realização e controle. A deficiência no envolvimento dos diversos setores acarreta frequentemente prejuízos, como a realização de procedimentos e a aquisição de bens e serviços desnecessários ou que não atendam às necessidades da administração e, mesmo que não ocorra a aquisição do objeto licitado, ainda restarão os prejuízos decorrentes dos custos do processo licitatório, que envolve recursos materiais e humanos consideráveis.

2.1.1.2 Sistema legal

A licitação tem sido objeto de regulamentação constante, o que reforça a ideia chave recorrente de que não tem seu papel relacionado apenas à busca de satisfação das necessidades da administração pela obtenção de proposta mais vantajosa acerca do objeto licitado, mas sim tem tido seu papel indissociado ao da necessidade de controle da atividade administrativa.

Desde as Ordenações Filipinas, a preocupação com o controle do processo licitatório sempre esteve presente, como faz saber em sua síntese Carlos Pinto Coelho Motta⁹. Apenas como notícia ilustrativa sobre as principais normas que regulamentaram o processo licitatório na legislação pátria, lembramos o Código de Contabilidade Pública, Decreto nº 15.783, de 22 de novembro de

⁸ JUSTEN FILHO, 2009, p. 408.

⁹ Cf. MOTTA, 2008, p. 2-6.

1922, aprovado pela Lei nº 4.632 de 6 de janeiro de 1923, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e o Decreto nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.

As regras de competência previstas na CRFB/88 atribuem **competência exclusiva** à União para legislar sobre matérias específicas, **competência privativa** à União para legislar sobre matérias que apresentem reflexos nacionais e efeitos regionais ou mesmo estaduais, **competência concorrente** aos Estados-membros e Distrito-Federal para legislar sobre matérias com efeitos estaduais (locais), e **competência comum** para todos os entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios para regulamentar os aspectos administrativos em seu respectivo âmbito.

Observamos ainda o parágrafo único do art. 22 que estabelece que a competência residual para regulamentar questões específicas das matérias relacionadas no artigo em referência, decorrente de legislação complementar autorizativa, é reservada apenas aos Estados-membros.

Nesse sentido, trazemos a irretocável lição de Marçal Justen Filho:

A interpretação da fórmula “normas gerais” tem de considerar a tutela constitucional à competência local. É inquestionável que a Constituição reservou competência legislativa específica para cada esfera política disciplinar licitação e contratação administrativa. A competência legislativa sobre o tema não é privativa da União. Se a competência para disciplinar licitação e contratação administrativa fosse exclusiva da União, a CF/88 não teria aludido a “normas gerais” e teria adotado cláusulas similares às previstas para o Direito Civil, Comercial, Penal etc. Não foi casual o art. 22 ter distribuído essas competências em dois inciso distintos. No inc. I, alude-se a competência privativa para dispor amplamente sobre todas as normas acerca de certos campos (Direito Civil, Comercial, Penal etc.); já o inc. XXVII trata da competência privativa para dispor apenas sobre normas gerais. A vontade constitucional, portanto, é de ressaltar a competência dos demais entes federais para disciplinar a mesma matéria.¹⁰

Em 21 de junho de 1993, foi editada a Lei nº 8.666, que traz a seguinte ementa:

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos da Administração pública e dá outras providências.

¹⁰ JUSTEN FILHO, 2008, p.17.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz, em seu art. 15, II e § 3º, as previsões para um sistema de cotação e registros de preços de mercado.

Em 16 de junho de 1997, foi editada a Lei nº 9.472, que estabelecia o pregão como nova modalidade de licitação, aplicado no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, estendeu essa modalidade a todos os entes federativos. O pregão é regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, no tipo presencial, e pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, no tipo eletrônico.

A regulamentação de aspectos relativos ao pregão eletrônico é reputada inconstitucional por representar inovação na ordem jurídica, o que constitui fenômeno reservado à lei em sentido estrito, conforme pontua Joel de Menezes Niebuhr:

[...] da análise dos decretos existentes, depreende-se, com facilidade, que eles introduziram várias novidades na sistemática do pregão presencial, definida na Lei nº 10.520/02. Algumas questões realmente precisam de tratamento diverso, sem que sejam proveitosas meras adaptações da sistemática presencial. Por isso, não há como querer imprimir interpretação conforme a Constituição ou tentar minimizar a inconstitucionalidade que afeta tais decretos.

Que se diga com clareza: todos os decretos sobre pregão eletrônico, produzidos no País, são inconstitucionais, porquanto a delegação legislativa prescrita no §1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/02 atenta ao procedimento enunciado no artigo 68 da Constituição Federal, bem como importa na edição por parte do Executivo de decretos que inovam a ordem jurídica, chamados decretos autônomos, o que é expressamente vedada pelo inciso IV do art. 84, também da Constituição Federal. Esses decretos são manifestamente inconstitucionais e só produzem eficácia porque infelizmente foram produzidos num país cujas instituições e cujo povo curvam-se a toda sorte de atentados à Constituição Federal.¹¹

A despeito da considerável ponderação do ilustre doutrinador acima citado, esposamos o raciocínio segundo o qual a existência do decreto autônomo é uma realidade jurídica, fundamentada na própria Constituição Federal, em seu art. 84, IV, "a", que, por força da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, alterou sua redação para suprimir a expressão "na forma da lei" e estabelecer¹²:

¹¹ NIEBUHR, 2008, p. 335-336.

¹² Cf. CARVALHO FILHO, 2008, p. 53. Note-se que a posição do autor é diversa da que adotamos, conquanto exponha adequadamente a nossa.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de cargos públicos;

Vem a calhar o escólio de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

[...] O princípio da legalidade, no âmbito do Direito Administrativo, não significa que as normas devem ser interpretadas apenas literalmente, dispensando os recursos da hermenêutica. Aliás, se assim fosse, as leis desse ramo do Direito seriam simples regras de manual. Contudo, o que se verifica é exatamente o contrário. No Direito Administrativo floresce com maior esplendor as linhas diretivas da vontade do povo, cristalizada na norma efetivando-se concretamente os sublimes valores da civilização na relação Estado-cidadania.¹³

2.1.1.3 Princípios

Para Luís Roberto Barroso, os princípios são a porta pela qual os valores passam do plano ético para o mundo jurídico¹⁴.

De fato, constituem uma malha da qual derivam a necessária integração e interdependência dos sistemas sociais, políticos, jurídicos, legais e administrativos que conformam as modernas sociedades democráticas. Diante disso, não podemos estabelecer quais princípios se aplicam a uma sistemática procedimental, posto que todos os princípios devem ser considerados.

Daí, como afirma Cristiana Fortini:

[...] além da imperiosidade de [a licitação] ater-se às regras dispostas em lei e aquelas que comporão o ato convocatório, os princípios também servirão de norte para atuação administrativa bem como para o proceder dos licitantes¹⁵.

Os seguintes princípios básicos que norteiam os procedimentos licitatórios devem ser observados, de acordo com o manual editado pelo Tribunal de Contas da União¹⁶, dentre outros:

¹³ FERNANDES, 2006, p. 35.

¹⁴ BARROSO, 2009, p. 203.

¹⁵ FORTINI, 2009, p. 56.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2006, p.16-17.

Princípio da Isonomia significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir competição em todos os procedimentos licitatórios.

Princípio da Impessoalidade, esse princípio obriga a Administração a observar nas suas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos da licitação.

Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa, a conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.

Princípio da Publicidade, qualquer interessado deve ter acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação.

Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório.

Princípio do Julgamento Objetivo, esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração.

Princípio da Celeridade, o princípio da celeridade, consagrado pela Lei nº 10.520, de 2002, como um dos norteadores de licitações na modalidade pregão, busca simplificar procedimentos, de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão.

Princípio da Legalidade, nos procedimentos de licitação, esse princípio vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor.

O princípio da legalidade é uma norma de proteção à cidadania e de limitação ao poder do Estado. Em relação ao cidadão ela prevê uma norma de liberdade negativa, ou seja, o que não é vedado pela lei, em sentido amplo, é permitido ao particular, ao indivíduo, ao cidadão.

Em relação ao Estado, funciona a liberdade positiva. Aquilo que está positivado, previsto em lei, em sentido estrito, e somente o que está previsto em lei, pode ser praticado pela administração.

Mesmo os aspectos discricionários da atividade administrativa conformam-se, em larga medida, à lei. Assim enquanto a lei é o limite da atuação do Estado, a ausência da previsão legal é campo para atuação do particular, que só deixará de fazer algo de sua vontade ou interesse quando for proibido pela lei.

Uma abordagem principiológica da administração pública revela-se mais eficiente do que seu engessamento pelo atavismo ao rigor legal.

Aos críticos de uma abordagem principiológica do Direito Administrativo e da administração pública, que afirmam que a abordagem baseada em princípios levaria à grande imprecisão e insegurança jurídica, contrariando o funcionamento dogmático do Direito, é necessário observar que uma abordagem principiológica não importa no abandono da legalidade, porquanto os princípios são mais amplos e não são contrários à lei. De fato uma abordagem principiológica não importa a exclusão de uma abordagem legalista, até porque a própria legalidade constitui princípio norteador da administração.

A fundamentação da ação administrativa em princípios se mostra consentânea com a realização do interesse público. E não se confunda fundamentação em princípios com um alargamento do poder discricionário da administração, senão com a necessária efetivação de seu dever de motivação de sua atividade, que segundo Florivaldo Dutra de Araújo, situa-se entre os requisitos procedimentais do ato administrativo¹⁷. Hodiernamente, a ideia de discricionariedade é colocada em xeque por muitos doutrinadores e magistrados. O escudo do binômio conveniência e oportunidade vem sendo questionado diante de agudos raciocínios relativos à moralidade e à razoabilidade administrativa.¹⁸

¹⁷ Cf. ARAÚJO, 2005, p. 196: “Entre os requisitos procedimentais do ato administrativo está a *motivação*, também dita *fundamentação* ou *justificação*, que é a exposição capaz de deixar claro que o ato tenha sido praticado segundo motivos reais apto a provocá-lo, que estes motivos guardam relação de pertinência lógica com o conteúdo do ato e que este tenha emanado a autoridade competente, em vista da correta finalidade legal.”

¹⁸ Cf. MORAES, 1999, p. 37: “a principalização do Direito, antes de abolir a categoria da discricionariedade administrativa, de erradicar a margem de liberdade de decisão como nota que a caracteriza ou de identificá-la, à esfera do mérito do ato administrativo, modificou as conexões entre discricionariedade, lei e Direito; forneceu novos parâmetros jurídicos - não legais e que antes eram políticos, de exercício dessa liberdade e destacou o mérito como *núcleo político* da discricionariedade insuscetível de revisão jurisdicional. Deste modo, propiciou o controle jurisdicional de aspectos discricionários dos atos administrativos, distintos do mérito, além de guarnecer a Administração Pública de critérios norteadores de ação, os quais consubstanciam parâmetros orientadores do exercício daquela liberdade de decisão e delimitadores de dose variável dessa liberdade, maior ou menor, em cada caso vertente.”

Diante do que pode ser encarado como o esmaecimento da discricionariedade e em face do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, que permite o controle externo de situações em que haja lesão ou ameaça de lesão, tanto ao particular como à administração, exercido pelo Poder Judiciário, bem como o exercício da tutela coletiva pelo Ministério Público, existe vasto instrumental posto a serviço da administração e da sociedade para evitar danos à competitividade e ao processo licitatório e, eventualmente, ao erário. É possível, todavia, que tais danos ocorram.

Os controles *a priori*, *concomitante* e *a posteriori* podem funcionar para prevenir, minorar ou remediar e mesmo sanar tais eventualidades. Assim, entendemos que o interesse público seja, circunstancialmente, melhor atendido por uma proposta que privilegie a qualidade, do que por uma que privilegie o preço e propicie que tal entendimento fundamente a decisão de adjudicação e homologação do resultado de um processo licitatório.

De toda forma, os princípios se prestam a sustentar a atividade administrativa e a participação dela e do conjunto da sociedade em seu controle, estabelecendo elementos objetivos e analisáveis que a tornem permeável a este controle.

2.2 A atual Lei de Licitações

A atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos, também alcinçada de Lei Nacional de Licitações - LNL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o processo licitatório em âmbito nacional, estabelecendo normas gerais sobre o tema. A LNL é uma lei ordinária, tendo sido objeto de alterações pelas Leis nº 8.883, de 8 de junho de 1994; nº 9.648, de 26 de maio de 1998; nº 11.107, de 6 de abril de 2005; nº 11.196, de 21 de novembro de 2005¹⁹; entre outras.

A Lei nº 8.666/93 divide-se em quatro grandes tópicos, a saber:

- Uma parte introdutória, com disposições gerais, trazendo princípios e definições englobando os arts. 1º ao 19;²⁰
- A regulamentação das licitações, envolvendo o regramento do processo (fase interna), estabelecendo as

¹⁹ A ementa desta Lei: Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

²⁰ Ressalvamos com especial interesse o art. 15, II, que prevê a utilização do Sistema de Registro de Preços pela Administração.

modalidades, limites, exceções ao princípio da obrigatoriedade da

licitação (regras sobre dispensa e inexigibilidade) e tipos; e o procedimento licitatório (fase externa), com regramento sobre a publicidade e o conteúdo do edital, o cadastramento e a habilitação de licitantes, o julgamento e a classificação das propostas e a adjudicação e a homologação do resultado, englobando os arts. 20 a 53;

- Os contratos administrativos são regulados pelos arts. 54 a 80, que reza sobre o Regime Jurídico dos Contratos Administrativos, estabelecem regras sobre a formalização e a execução dos contratos, sobre sua alteração e rescisão e sobre sua inexecução, estabelecendo ainda as chamadas “cláusulas exorbitantes”, que caracterizam a natureza jurídica de Direito Público dos contratos administrativos, por sua natureza impositiva e unilateral;

- Por fim, em seus art. 81 a 126, traz as disposições relativas às condutas dos agentes públicos e dos licitantes, estabelece tipos e cominações administrativas e penais, regramentos para o processo judicial e administrativo e disposições gerais sobre o cabimento subsidiário da legislação extravagante, vigência e revogação de normas que com ela conflitem.

A Lei nº 8.666/93 não tratou a matéria de forma exaustiva embora tenha disciplinado-a de forma extensa. Subsidiariamente, aplicam-se às suas disposições normas gerais sobre processo administrativo, contidas na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal.

Um dos aspectos mais relevantes da Lei nº 8.666/93 foi o de possibilitar uma procedimentalização uniforme para o processamento das licitações no âmbito da administração pública nacional. Essa uniformização dos procedimentos licitatórios permitiu que uma administração pública burocrática, e em grande medida despreparada, pudesse realizar procedimentos de elevado grau de complexidade com base em critérios objetivos e pautada em princípios não menos complexos, atinentes a uma nova ordem constitucional, inaugurada pela CRFB/88.

Ocorre que uma nova administração pública se fundava com a CRFB/88, com vistas a sua profissionalização e sua capacitação, mas ainda naquele momento era uma administração não profissionalizada, nem mesmo burocratizada, porquanto convivia com resquícios de patrimonialismo, que ainda resistem em seu âmago, vide o exemplo gritante do nepotismo, que apenas

recentemente, se procurou banir da administração pública.

Ora, naquele momento, o fato de a lei vir a estabelecer os regulamentos a partir dos quais o Estado passava a implementar mecanismos de dispêndio e controle dos gastos públicos, empregando uma força de trabalho que contava com pessoal altamente heterogêneo, do ponto de vista de sua qualificação, para desempenhar tarefas diversas²¹, a LNL representou um enorme avanço. Todavia, hodiernamente, esse papel demanda uma urgente superação, já que nos últimos vinte anos, a administração pública tem se sofisticado e a própria sociedade passa a exigir dela um novo patamar de atuação.

Cumprе ressaltar que a LNL propiciou uma paralisação no desenvolvimento do processo licitatório, permitindo à administração uma acomodação muito conveniente, uma vez que os procedimentos licitatórios passaram a ser roteirizados pela legislação e que a lei passou a ser objeto de estudos tanto pela administração como por parte dos interessados em negociar com ela. Estabeleceu-se um novo equilíbrio nessa relação, uma vez que tanto a administração como os licitantes passaram a deter um grau de conhecimento da lei e uma estatura profissional na relação procedimental.

Ocorre que o aspecto funcional dessa roteirização dos procedimentos licitatórios com base na LNL ficou a meio caminho de uma sofisticação da racionalidade instrumental a que a administração deve almejar. E num ponto de inegável relevância para a administração pública, uma vez que as licitações, investidas na circunstância de atividade meio, permeiam todas as suas atividades, estando presentes nos setores mais distintos, em todos os poderes da República e em todos os campos sociais, onde quer que haja emprego de recursos públicos. Vale dizer que a licitação é uma das atividades de maior realce no papel executivo da administração.

2.2.1 Perspectivas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

A Lei Nacional de Licitações (LNL) foi responsável por relevantes avanços no processamento das licitações e contratações com o poder público, o que, embora inegável, não a torna incólume às críticas, em alguns casos procedentes. Ressalte-se que já existe em

²¹ É importante ter em mente que estamos falando aqui da administração pública em nível nacional, num país que inaugura uma nova ordem institucional em 1988 e conta com 27 estados e mais de 5000 municípios. Não ignoramos que a administração pública tem áreas de excelência, mas isso não retira a validade da afirmação de que a administração, mesmo hoje, conta com um elevado grau de heterogeneidade no tocante a seu pessoal e a sua formação.

tramitação, no Congresso Nacional, uma proposta legislativa para

sua alteração.²²

Os principais aspectos dessa alteração concernem ao procedimento licitatório, especialmente à sessão pública e à ordenação de suas fases, visando permitir a abertura das propostas antes da habilitação dos licitantes, de maneira que só se procedesse à habilitação do vencedor/vencedores. A inversão de fases, que já se observa no Pregão, vem sendo experimentada em procedimentos regulamentados por leis estaduais, como é o caso da Bahia e de São Paulo, ocasionando considerável redução nos prazos, não constitui nenhuma grande inovação, uma vez que o regulamento especial para os Serviços Sociais Autônomos, Sistema “S”, já trazia sua previsão.

Outra medida de significativa importância é a alteração dos valores e limites para a aplicação das modalidades de licitação, bem como algumas alterações para o Pregão, com vistas à regulamentação mais clara e explícita de sua aplicabilidade.

Buscaremos tecer alguns comentários sobre os aspectos que consideramos mais relevantes dentre as contribuições que a LNL propiciou ao processo licitatório e ao estudo do Direito Administrativo, analisando as suas perspectivas nos tópicos a seguir, reservando a linha de argumentação que permeia todo este trabalho.

2.2.1.1 Planejamento e controle

"Onde está sua força, aí está a sua fraqueza". A expressão atribuída a Nicolau Maquiavel (1469-1527) aplica-se a LNL, quando tomamos seu aspecto mais contundente, o de ter se tornado um verdadeiro roteiro para a realização de processos licitatórios. O que pode parecer um tanto contraditório elucida-se quando verificamos que esse papel não condiz com o propósito último desta lei.

Entretanto, atender demandas do Poder Público por bens e serviços não condiz com o objetivo maior de uma norma de tamanha importância. E a LNL não se presta meramente a um roteiro para licitações. De fato, a atividade executiva é indissociável das atividades de planejamento e controle.

A atividade de planejamento começa a ser vista com maior seriedade e assumir um papel mais atuante nos processos da administração. Apenas para ilustrar esse fato, citamos a ação proativa

²² Projeto de Lei nº 7.709-A de 2007 - Art. 1º Os arts. 6º, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 28, 32, 34, 36, 38, 40, 42, 43, 61, 87 e 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação: [...]. Atualmente em trâmite no Congresso Nacional.

do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, que elaborou

detalhado programa de planejamento estratégico para a gestão de 2010-2014²³.

Integrada à atividade executiva e à atividade de controle, a atividade de planejamento é fundamental para o desenvolvimento da administração como um todo e do processo licitatório em especial. Voltado para a consecução de objetivos institucionais elaborados e afins com os propósitos da organização e sobretudo com o alcance dos fins de interesse público, um planejamento consistente se caracteriza como um indicativo para toda a atividade executiva da administração e propicia processos licitatórios mais econômicos, ao determinar em que medida a aquisição de bens e serviços se dará de forma consentânea aos interesses da administração e, em especial, do interesse público, evitando desperdícios e prejuízos ao erário.

Atento às finalidades institucionais, o planejamento estrutura a maneira como tais finalidades serão alcançadas, tendo sempre em vista a adequação dos meios aos fins (racionalidade instrumental, que é característica básica de uma administração burocrática) e a persecução do atendimento mais satisfatório das finalidades institucionais do ponto de vista de seu público alvo (o que condiz com a característica fundamental de uma administração gerencial, a busca de resultados)²⁴.

A ausência de uma atividade de planejamento consistente priva a atividade de controle de um de seus papéis mais fundamentais no alcance de seus propósitos, qual seja a atividade de controle prévio e substancial sobre os processos administrativos. Sem um planejamento para a atividade executiva, o controle prévio se vê adstrito a observar aspectos meramente formais do processo administrativo, não tendo como intervir em sua implementação de forma preventiva, evitando sua execução ainda que parcialmente equivocada ou desnecessária. Indiscutivelmente, o controle concomitante e a *posteriori*, não tem o mesmo sucesso de um controle prévio quando se trata de evitar danos ao erário, pois, por mais que seja possível o saneamento e a remediação dos atos praticados, os prejuízos serão sempre maiores.

²³ Resolução nº 809, de 17 de dezembro de 2009 (detalhamento disponível no portal do TRE-MG em www.tre-mg.jus.br).

²⁴ Não nos parece que sejam excludentes os modelos, uma vez que uma administração burocrática, com ênfase no controle e uma administração gerencial, com ênfase nos resultados, não representam elementos antitéticos e excludentes. De fato, é na harmonização de ambos que reside o papel fundamental do planejamento, propiciando meios de controle eficazes e eficientes aos processos administrativos mais eficientes e efetivos. A esse respeito conferir PEREIRA, Luis Carlos Bresser, **Da administração burocrática à gerencial**, 1996.

A atividade de controle também tem se beneficiado de uma

visão integrada junto às atividades de planejamento e execução, deixando para trás a suspeição e o receio com os quais era vista pelas demais áreas, passando a gozar de merecido respeito como atividade de relevo junto ao processo administrativo. O aperfeiçoamento dos instrumentos de controle, decorrentes da integração com a atividade de planejamento, e o estabelecimento de indicadores de desempenho cada vez mais objetivos e substantivos, voltados para a efetiva participação de toda a sociedade só têm a contribuir para a consolidação desse respeito pela atividade de controle.

Observamos ainda que o planejamento e o controle sempre estiveram adstritos ao processo orçamentário²⁵. Isso em parte justifica o fato de as atividades de planejamento e controle se instrumentalizarem para analisar o gasto público em seus aspectos quantitativos, com a formulação de indicadores voltados para esse fim. As limitações dessas atividades, dessa forma, são sensíveis e, no tocante à avaliação da qualidade do gasto e do alcance dos fins públicos, fica muito aquém do que seria desejável. É premente a introdução de mecanismos que permitam uma melhor avaliação da qualidade dos gastos públicos, o que se refletiria tanto no processo orçamentário, como no processo licitatório, com previsíveis ganhos em economicidade e eficácia nas aquisições de bens e serviços.

Fácil de se ver que planejamento, execução e controle são indissociáveis. Essas atividades são tão miscíveis quanto desejável, sendo perfeitamente integradas sem prejudicar a imprescindível segregação das funções. A superação do papel de roteiro para os processos licitatórios, como instrumentalização de uma atividade administrativa com profunda integração das atividades de planejamento e de controle, voltados a um constante aperfeiçoamento do planejamento, e a ampliação efetiva da participação da sociedade no controle dos processos licitatórios, corresponde a um avanço desejável e necessário para a LNL, em que pese isso implicar uma nova legislação para a matéria.

2.2.1.2 Participação e consenso

O processo licitatório não se encerra, nem pode encerrar-se na cadeia de atos administrativos que o conformam. É sempre

²⁵ Cf. GIACOMONI, 2000, p. 201: “Ao contrário dos temas orçamentários [...] a obrigatoriedade da adoção sistemática do planejamento, nas várias esferas de governo, tornou-se realidade apenas com a Constituição de 1988”; e MACHADO JR; REIS, 2001, p. 159: “Cabe lembrar que a Lei 4.320 dispõe que o controle da execução do orçamento atuará sobre a legalidade dos atos praticados pelos gestores, sobre a fidelidade funcional dos agentes da administração e sobre o cumprimento do programa de trabalho previsto para o exercício financeiro.”

imprescindível ter em vista o fato de que a licitação é uma atividade

administrativa de caráter instrumental, uma atividade meio. Convém ainda ressaltar que a licitação, no extremo, é a busca pelo poder público daquilo de que necessita e que não tem competência, capacidade ou interesse em prover por si mesmo. Isso coloca o poder público numa condição análoga à dos administrados que se encontram na circunstância de buscar no mercado o suprimento de suas necessidades - a condição de *consumidor*.

Pode soar estranhamente a ideia de que o poder público se constitua em consumidor. Em parte, muito disso se deve ao fato de que o poder público não possua um rosto e com grande frequência se posicione numa situação privilegiada e hegemônica, evidenciando uma relação de desequilíbrio e preponderância em face ao conjunto da sociedade, escudado no inequívoco e inolvidável princípio da supremacia do interesse público.

Não cabe qualquer reparo a propósito do princípio da supremacia do interesse público. Não obstante, cumpre questionar um aspecto um tanto grave a seu respeito. Fundamental para o Regime Jurídico Administrativo, a supremacia do interesse público está na raiz de todos os princípios de ordem pública. Não existem privilégios pessoais ou fundamento de autoridade, senão aqueles que se justificam em razão da necessária proteção, busca e satisfação do interesse público. Todavia, surge o questionamento: **o que é o interesse público?**

Nem sempre o interesse da administração e o interesse público são sinônimos. Isto é um fato. Outrossim, uma resposta fácil é a que coloca o interesse público como aquele que reflete o interesse do bem comum e da sociedade, e que tais interesses são representados pelas escolhas políticas dessa sociedade. Nem nas democracias mais sofisticadas isso se verifica.

Lamentavelmente, não temos a resposta para o que seja o interesse público. E podemos asseverar que por muito tempo ainda sobrevirá a discussão sobre o que seja o interesse público, este elemento normativo que está na raiz de vários privilégios e tratamentos diferenciados para o poder público, nas mais diversas instâncias, e que não podemos determinar o que seja, razão pela qual não temos escrúpulos em empregar largamente a expressão ao longo deste estudo.

De toda forma, parece um tanto constrangedor que o tratamento manifestamente desigual dispensado ao poder público, sobretudo em sua relação com os administrados, em condições análogas à de consumidor, tenha sustentação numa relação orientada

pelo funcionamento dogmático do Direito, fundada num conceito indeterminado. Um funcionamento que atribui prerrogativas unilaterais ao poder público em situações em que esse funcione como consumidor, e em que se impõe injustificadamente a identidade de interesse público como sinônimo de interesse da administração.

Fruto da evolução doutrinária respeitante ao Direito Administrativo, bem como da evolução que se processa no âmbito da sociedade, em virtude da ampliação do acesso à Justiça e do avanço da tecnologia, entre outras causas, mas também do inconformismo com o funcionamento meramente dogmático do Direito, e o engessamento que ele acaba por impingir aos institutos jurídicos, ainda que de forma acadêmica, mas já com sensíveis reflexos práticos, tem sido buscada uma nova forma de interação entre Estado e cidadão, uma forma pautada numa relação mais equilibrada, uma forma de relação consensual.

Conforme explicita Carlos Pinto Coelho Motta, referindo-se ao escólio do Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Um marco desse pensamento vem do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que, visualizando um panorama geral da Administração, propõe e analisa conceitos relevantes relacionados à ética administrativa e ao que designa como “administração pública consensual”, com a transferência da execução de atividades estatais a entes da sociedade.

Pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de condutas privadas de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento.

É como acrescentar às potencialidades da máquina burocrática as infinitas potencialidades da sociedade e de suas miríades de organizações sociais, que deixa de ser mera súdita para ser sócia e parceira da atuação estatal, passando a ter no consenso e não na coerção a primeira das opções relacionais.²⁶

No mesmo sentido, reproduzimos a lapidar ideia contida em Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel:

Partindo dos pressupostos de participação e consensualidade como conceitos centrais do Direito Administrativo e essenciais no âmbito do Estado Democrático de

²⁶ Cf. MOTTA, 2004, p. 12.

Direito, adota-se como referencial teórico a tese da relação jurídica como regente do vínculo Agente-Público e Estado, nos termos em que leciona Luísa Cristina Pinto e Netto:

[...] No Estado Democrático de Direito, a relação entre Estado e particular deve ser compreendida e vivida como relação jurídica e não como relação de sujeição exercida pelo poder administrativo. Com base no Estado de Direito, fundamento constitucional, rejeita-se a idéia de relação de poder, pois tanto particulares quanto Estado se submetem ao Direito; não há, para a Administração, poder que anteceda à Constituição e que justifique relação de subordinação pré-jurídica, abstrata e geral.

[...] Ademais do fundamento constitucional assinalado, ligado ao Estado Democrático de Direito, a relação jurídica surge como alternativa capaz de superar a insuficiência do ato administrativo na explicação da realidade administrativa. O conceito de relação permite que outras formas de atuação administrativa, que não a unilateral, sejam intensificadas. Outra vantagem refere-se ao fato de que a adoção da relação jurídica não implica, nos moldes do que se consignou para o procedimento, o abandono do ato administrativo - este se enquadra no novo conceito, pois é uma das maneiras de se criar, modificar ou extinguir uma relação jurídica. A adoção da relação jurídica como conceito centrado do Direito Administrativo é uma forma de superar as dificuldades da dogmática tradicional, sem que se tenha, no entanto, que criar um monopólio deste conceito em que se encaixem todas as realidades jurídicoadministrativas.

Portanto, partimos da premissa de que **o indivíduo deve ser partícipe, enquanto sujeito de direitos, das decisões tomadas pelo Estado, sendo necessário a criação de instrumentos que garantam o consenso e a participação na Administração Pública.** A unilateralidade deve ser utilizada tão somente nas hipóteses em que a bilateralidade mostrar-se inviável, e utilizada como exceção e não como regra na Administração Pública. (grifamos)²⁷

Entendemos que, se adequada a uma relação em que a existência de prerrogativas hierárquicas é clara, como no caso da aplicação do poder disciplinar por parte da administração em face de seus agentes, tanto mais desejável seria a busca de uma solução participativa e consensual numa realidade muito mais refratária a estas prerrogativas em favor da administração, como é o caso nas

²⁷ DANIEL, 2009, p. 6-7.

licitações, quando a administração se situa em posição análoga a de consumidor.

De fato, a administração sempre se apresentou blindada à participação dos cidadãos. No caso das licitações, por exemplo, as impugnações aos editais, que deveriam de parte a parte, ser vistas como um momento salutar de envolvimento dos cidadãos com o processo licitatório, quando o cidadão adverte a administração sobre um aspecto controvertido ou obscuro das disposições editalícias, quando o cidadão busca participar e contribuir para a coisa pública, dificilmente tal intervenção é vista com bons olhos. E não sejamos ingênuos, também, de crer que haja uma intenção diversa da de turbar o procedimento licitatório, por parte daqueles que impugnam as licitações, pelo menos na maioria dos casos, devido a algum interesse inconfessável.

Não se trata de estabelecer prerrogativas de decisão e de atuação no processamento das aquisições e contratações de bens e serviços ao cidadão, tanto por que o aparelho estatal está preparado para exercitar essas funções da maneira como elas devem ser exercidas, tal circunstância ensejaria medidas de ordem demagógicas pouco convenientes a uma relação participativa entre o Estado e os cidadãos. Mais interessante seria a ampliação da arena para a discussão dos aspectos finalísticos das instituições públicas, buscando estabelecer nessa aproximação da administração com o administrado um diálogo permanente e esclarecedor sobre o que um espera do outro, estabelecendo-se metas e discutindo sobre como alcançá-las.

Com efeito, no processo licitatório seria absolutamente proveitosa uma evolução no sentido de prover uma relação de igualdade, que propiciasse soluções consensuais e assegurasse pela participação, uma visão de parceria entre a administração e seus fornecedores, eliminando ou mitigando a animosidade e desconfiança que se verificam nas licitações atualmente, uma vez que:

Na verdade, no Estado Democrático de Direito, a legitimidade das decisões não depende tão somente do rito legal que percorreu o procedimento. Depende, antes de tudo, do grau de participação que foi concedido aos particulares e interessados, e dos instrumentos à disposição dos particulares para tal participação.²⁸

²⁸ DANIEL, 2009, p. 9.

2.3 Pregão

Debruçaremos-nos agora sobre uma matéria em que a prática tem-se demonstrado uma mestra muito mais eficiente que a teoria, não porque haja escassez de matéria doutrinária e jurisprudencial, mas muito mais porque vivemos a construção, na prática, dos aspectos doutrinários e jurisprudenciais, tal o dinamismo e a inovação que esta matéria representa.

O uso da tecnologia da informação nos processos licitatórios é matéria de disciplina recente, ainda que comprovadamente represente um avanço insuscetível de retrocesso em razão de seu inegável sucesso.

E conquanto isso seja notório, também são sensíveis as questões ainda vacilantes do conhecimento construído diuturnamente, nas discussões acadêmicas e nas barras dos tribunais, mas também muito fecundo, na faina diária daqueles que labutam como licitantes, pregoeiros, advogados e operadores jurídicos de toda sorte.

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União traz as seguintes definições, a que novamente recorremos:

Pregão:

Modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520, de 2002, em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Pode ser presencial ou na forma eletrônica.

- A modalidade presencial é regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 2000;

- A modalidade eletrônica é regulamentada pelo Decreto nº 5.450, de 2005.

A utilização do pregão destina-se, exclusivamente, à contratação de bens e serviços comuns, conforme disposições contidas na legislação citada. Nessa modalidade de licitação, os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances - que podem ser verbais ou na forma eletrônica - independentemente do valor estimado da contratação.²⁹

O pregão pode ser empregado na aquisição de bens e serviços comuns. A legislação de regência restringiu sua utilização à licitação de contratos de fornecimento de bens comuns, ou seja, aqueles definidos no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2006, p. 31.

objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Segundo Joel de Menezes Niebuhr:

Existem dois tipos de pregão: o presencial e o eletrônico. No primeiro os licitantes podem estar todos presentes fisicamente numa determinada sessão, em que os procedimentos são realizados. No segundo, no eletrônico, o processamento do pregão dá-se basicamente por meio da utilização da tecnologia da informação, à distância, isto é, sem a presença física dos licitantes, que encaminham as suas propostas e participam do certame valendo-se da internet.

Por certo, num futuro bem, próximo, quase a totalidade das licitações será processada pela internet, cujas vantagens são notórias, especialmente em relação à ampliação da competitividade. O pregão eletrônico é a primeira experiência nacional nesse sentido deve se alargar com relação a outras modalidades.³⁰

2.3.1 A nova modalidade de licitação

Carlos Pinto Coelho Motta informa:

A modalidade de licitação denominada “pregão” foi oficialmente instituída no âmbito da União Federal pela Medida Provisória 2.026, de 4/5/00, mais tarde renumerada como MP 2.108, em 27 de dezembro do mesmo ano; mais uma vez alterada para 2.182, em sua reedição n. 16, em junho de 2001 e finalmente estendida a todos os entes da Federação com sua conversão na Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.³¹

No âmbito federal, em relação aos três poderes, a regulamentação da matéria é feita mediante os Decretos n^{os} 3.555/2000, que regulamenta o pregão presencial, e 5.450/2005 que regulamenta a modalidade eletrônica do pregão. O Decreto n^o 5.504/2005 estabelece em seu art. 4^o, § 1^o que a licitação para contratação de bens e serviços comuns pela administração no nível federal seja processada pela modalidade de pregão, preferencialmente, eletrônico.

O Projeto de Lei n^o 7.709-A, em trâmite no Congresso Nacional, prevê a alteração da redação do art. 22 da LNL, para a inclusão do inciso VI, instituindo o pregão como nova modalidade de licitação. Tal alteração nos parece inócua, uma vez que a Lei n^o

³⁰ NIEBUHR, 2008, p. 23-24.

³¹ MOTTA, 2008, p. 787.

10.520/2002 já estabelece o Pregão como modalidade de licitação de âmbito nacional e não apenas na esfera da União.

O pregão é uma modalidade de licitação que tem em relação ao leilão uma característica muito peculiar: ao contrário do leilão em que os lances sucessivos são sempre maiores que o anterior, no pregão os lances sucessivos são sempre menores que o anterior. Isso se deve ao fato de que o pregão se destina à aquisição de bens ou serviços de natureza comum pela administração, ao passo que o leilão destina-se ao desfazimento de bens móveis e imóveis pela administração. Ou seja, grosso modo, no pregão a administração é compradora, no leilão é vendedora.

Em relação à concorrência o pregão apresenta uma inversão das fases de aceitação das propostas e habilitação dos licitantes. Enquanto na concorrência os licitantes são habilitados e depois têm suas propostas analisadas e julgadas, no pregão analisam-se as propostas dos licitantes antes de habilitá-los, de maneira que seja necessário habilitar apenas aqueles cujas propostas tenham sido consideradas mais vantajosas para a administração. Assim, no pregão, finalizada a etapa de lances, o licitante que tiver oferecido o melhor lance (a melhor proposta) será habilitado, desde que comprovadas e atendidas todas as exigências editalícias e legais relativas à sua habilitação. Caso não seja o licitante ofertante da melhor proposta habilitado por alguma razão, convoca-se o ofertante da próxima proposta classificada, em observância da estrita ordem de classificação das propostas. Dessa forma o pregão apresenta uma racionalização do procedimento em relação à concorrência, na medida em que não torna necessária a habilitação de todos os licitantes para então efetuar a análise e julgamento de suas propostas.

Esta inversão de fases é o grande diferencial do Pregão, quer na modalidade presencial, quer na eletrônica, em relação às demais modalidades de licitação. Tal prática verificou prodigiosa eficiência e economicidade do procedimento licitatório, tornando-o muito mais célere.

2.3.2 Sistema de Registro de Preços (SRP)

O Sistema de Registro de Preços (SRP) não é uma modalidade de licitação, requerendo a promoção de licitação quer de concorrência, quer de pregão. O SRP é muito eficiente nos casos em que a administração pretende adquirir bens de necessidade contínua. Nas palavras de Joel de Menezes Niebuhr, o Registro de Preço é um:

Instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade prefixada no edital e dentro de prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar um ano.³²

No mesmo sentido, prefaciando a obra em referência acima, Diogenes Gasparini define o registro de preços como:

Excepcional e prático procedimento administrativo usado no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quando a atividade administrativa, em razão do interesse público, exige a aquisição de bens ou a contratação de serviços.³³

No Registro de Preços a proposta apresentada não oferece preço para todo o quantitativo no edital, mas sim em relação à unidade ou lote. O vencedor assina um documento unilateral chamado de Ata de Registro de Preços (ARP), e não um contrato (ato bilateral) com a administração. Assim, o licitante estará obrigado a fornecer o bem licitado, em conformidade com o registrado na ARP, até o limite da quantidade prevista no edital (podendo ser acrescida esta quantidade de acordo com os limites legais), pelo prazo fixado para validade da ARP, mas a administração não estará obrigada a adquirir tais bens ou serviços. A grande vantagem desse procedimento é que não é necessário que a administração faça estoques ou adquira grandes quantidades de uma só vez.

As principais vantagens do SRP relacionam-se à aquisição dos objetos de difícil previsibilidade, ao controle dos estoques e da qualidade e à flexibilidade face às regras de duração contratual previstas no artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

Inicialmente, as bases do SRP foram previstas no artigo 52 do Decreto nº 4.536/22, antigo Código de Contabilidade da União. Posteriormente, o revogado Decreto-lei nº 2.300/86, em seu artigo 14, estabeleceu que as compras sempre que possível deviam seguir esse sistema.

O SRP tem sua fundamentação na Constituição Federal, no artigo 22, XXVII, que estabelece que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e

³² GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008, p. 25.

³³ GASPARINI *apud* GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008, p. 26.

Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III. Atualmente ele é previsto no artigo 15, II, da Lei nº 8.666/93, sendo que o § 3º determina que deve ser regulamentado por decreto.

No âmbito da Administração Federal Direta e Indireta, incluindo autarquias, fundações públicas e fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mistas e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União é vigente o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que revogou expressamente o Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998. Não estão submetidos obrigatoriamente a esse decreto os órgãos do Poder Judiciário e Legislativo, podendo, contudo adotá-lo.

Em seu artigo 2º, o Decreto nº 3.931/01 elenca as hipóteses em que o sistema deve preferencialmente ser adotado:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

A expressão “preferencialmente” enseja discricionariedade sobre a conveniência ou não do emprego do SRP. Para Marcos Juruena e Flávio Amaral³⁴, a decisão de não adotar o Sistema de Registro de Preços deve ser motivada e justificada, revelando as desvantagens do sistema no caso concreto. *A contrario sensu*, a posição de Marçal Justen Filho³⁵ que afirma ser sua adoção obrigatória.

Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

O art. 15, § 3º da Lei nº 8.666/93 prevê expressamente a necessidade de que o Sistema de Registro de Preços seja regulamentado por Decreto, Mas esse comando legal não pode ser interpretado isoladamente. A par desse poder regulamentador,

³⁴ SOUTO; GARCIA, *Boletim de licitações e contratos*, p. 239-248.

³⁵ JUSTEN FILHO, 2008, p. 179.

previsto no precitado dispositivo, existe o poder regulamentador inserido em outros dispositivos, quais sejam:

Art. 117 [...]

órgãos do Poder Judiciário

[...]

Verifica-se assim que os órgãos e entidades referidos nos arts. 117 e 119, se federais, nada obstante estarem expressamente abrangidos pelo Decreto, continuam, por força de lei, com o poder de regulamentar o seu próprio Sistema de Registro de Preços. (g.n.)³⁶

Ainda acerca da aplicabilidade do decreto para Estados, Distrito Federal e Municípios, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes alerta para a existência de duas correntes doutrinárias com amparo de razoabilidade jurídica. A primeira sustenta que Estados, Distrito Federal e Municípios, se quiserem utilizar o Registro de Preços, devem produzir os seus próprios decretos. Já a segunda considera que a possibilidade de regulamentação já havia sido feita pela União.

2.3.2.1 Examinando o Sistema de Registro de Preços

O SRP reduz a multiplicidade de processos licitatórios, tanto dentro do próprio órgão, uma vez que tem vigência de até um ano, quanto de diversos órgãos que podem se unir para realizar apenas um procedimento, reduzindo, em consequência, os custos da licitação. Dispensa a apresentação da disponibilidade orçamentária, pois a administração pode selecionar a proposta mais vantajosa e aguardar a aprovação dos recursos orçamentários e financeiros, enquanto a LNL exige a previsão orçamentária para a realização de uma licitação, fato este que muitas vezes contribui para a morosidade do processo, chegando até mesmo ao ponto da não utilização de determinados recursos. Com isso se ganha agilidade: a administração pode realizar o Registro de Preço e evitar os atropelos de final de exercício financeiro e executar aquisições em tempos recordes.

Além disso, o SRP permite que outros órgãos utilizem o processo licitatório, tanto como órgão participante quanto como carona. Como o Registro de Preços pode ser feito por vários órgãos sob a coordenação de um órgão gestor e ainda há a possibilidade de adesões à ata posteriores, há a possibilidade de preços melhores, em função da competição entre os fornecedores.

³⁶ FERNANDES, 2006, p. 82-83.

No SRP, os preços cotados são acessíveis a todos e periodicamente atualizados permitindo aos licitantes atentarem para os valores de suas próprias propostas e constatar sua competitividade, efetuando ajustes necessários. Outra vantagem para os licitantes é a possibilidade de adesão à ata, de órgãos não participantes, ampliando a possibilidade de efetivar novas negociações.

Como observado, as vantagens da utilização do SRP são muitas. Existem, no entanto, segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, uma resistência à implantação, baseada em algumas desvantagens. Seriam elas a complexidade da concorrência, a necessidade de alocar recursos humanos para atualizar tabelas, a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos e a facilidade na formação de cartéis. Refutando tais argumentos, pondera que o tempo e o pessoal gastos são inferiores ao despendido com inúmeras licitações, que se pode também usar o pregão e não só a concorrência e que não existe sistema capaz de evitar a formação de cartéis, mas que a pesquisa de preço realizada antes do processo licitatório serve justamente para o estabelecimento de limites de preços.³⁷

2.3.2.2 A controvérsia da adesão a Ata de Registro de Preços - o "carona"

Uma grande polêmica que vem dividindo os doutrinadores diz respeito à adesão à ata de registro de preços, disciplinada pelo artigo 8º do Decreto Federal nº 3.931/01.

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

Apelidado de "carona", este é o procedimento do através do qual um órgão que não tenha participado da licitação que originou a ARP, adere a ela como se fosse sua. Marçal Justen Filho explica que:

³⁷ FERNANDES, 2006, p. 106-107.

A prática conhecida como “carona” consiste na utilização por um órgão administrativo do sistema de registro de preço alheio. Como se sabe, o registro de preços é implantado mediante uma licitação, promovida no âmbito de um ou mais órgãos administrativos. Essa licitação é modelada de acordo com as necessidades dos órgãos que participam do sistema. A “carona” ocorre quando um outro órgão, não participante originariamente do registro de preços, realiza contratações com base no dito registro. Essa contratação adicional não é computada para efeito de exaurimento dos quantitativos máximos previstos originalmente por ocasião da licitação. O único limite a ser respeitado seria a observância, por órgão não participante originariamente do sistema, do limite de 100% dos quantitativos registrados.³⁸

É mister observar que a possibilidade de se realizar um contrato utilizando-se de uma licitação promovida por outro órgão é restrita ao SRP. Além disso, entre órgão participante e o “carona” há diferenças. Órgão participante é o que, quando convocado pelo órgão gerenciador, informa os objetos pretendidos, qualidade, quantidade, obtendo do fornecedor o compromisso do fornecimento e tendo direito de requisitar, automaticamente, todos os objetos previstos no SRP. Já o “carona” requer posteriormente o uso da ARP, dependendo de prévia consulta e anuência do órgão gerenciador, e também da aceitação pelo fornecedor da contratação.

É sabido que o SRP é implantado mediante um processo licitatório, promovido no âmbito de um ou mais órgãos administrativos, e corresponde às necessidades dos órgãos que dele participam. O “carona” ocorre quando um órgão que não participou originariamente do certame realize contratações com base na ARP, desde que o órgão “carona” respeite o limite de 100% dos quantitativos registrados.

O Tribunal de Contas da União, contudo, não concorda com essa prática, por acreditar ser a utilização do carona uma grande distorção na utilização do SRP, e em decisão proferida em plenário, por meio do Acórdão nº 1.487/2007, cujo Relator foi o Ministro Valmir Campelo, deixou clara a sua reprovação em face desse procedimento.

A decisão do TCU foi motivada a partir da análise do caso do Ministério da Saúde. O Ministério da Saúde licitou para fins de Registro de Preços, visando a contratação de objeto com valor total estimado de trinta e dois milhões de reais. Ocorreu que cerca de

³⁸ JUSTEN FILHO, disponível em: <http://www.baceventos.com.br/PDFS/mjf_carona.pdf>.

sessenta outras entidades administrativas aderiram ao referido registro, o que levou um processo com previsão de gasto de trinta e dois milhões de reais, para um bilhão, novecentos e oitenta e quatro milhões de reais.

Destarte, o parecer do Ministro Valmir Campelo indicou a inadequação jurídica sob fundamentos de que a prática do “carona” frustra o princípio da obrigatoriedade da licitação, configurando dispensa de licitação sem previsão legislativa. O Direito brasileiro não autoriza que uma contratação seja realizada com base em licitação promovida para outros fins, assim a instituição que figura como “carona” dependeria de uma previsão legislativa, a qual não existe.

Ademais, a prática infringiria o princípio da isonomia, criando uma espécie de privilégio para quem venceu a licitação, possibilitando-o realizar uma série indeterminada e ilimitada de contratações com o mesmo objeto.

O TCU não proibiu formalmente a prática do “carona”, até por se tratar de matéria de competência, no entanto, incorporou razões jurídicas que devem ser tomadas em conta quando da adoção da referida prática. O Acórdão nº 1.487/2007 demonstra que a contratação adicional, não prevista originariamente, é potencialmente lesiva aos erários públicos, podendo provocar também o enriquecimento injusto e indevido para o fornecedor privado, devendo, por fim, gerar a responsabilização dos agentes estatais que a adotarem.

2.3.3 Lei Complementar nº 123/2006 e seus reflexos nas licitações

Uma celeuma recente foi despertada pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, o Estatuto da Microempresa, com relação à infração ao princípio da isonomia, uma vez que teria sido instituído tratamento privilegiado para as microempresas - ME - e as empresas de pequeno porte - EPP - em processos licitatórios junto ao Poder Público. Joel de Menezes Niebuhr assim se posiciona:

[...] registre-se que a Lei Complementar nº 123/06 é absolutamente infeliz ao tratar de licitação pública, representando um retrocesso de décadas. Licitação pública não deveria ser instrumento para promover política pública, para favorecer quem seja (sic). Licitação pública é instrumento para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e ponto final. Afora isso, as normas enfeixadas na Lei Complementar nº

123/06 são péssimas, completamente equivocadas, causam perplexidade.³⁹

A esse respeito, a posição de Carlos Pinto Coelho Motta é a seguinte:

[...] embora contenha visíveis falhas e até mesmo pontuais óbices constitucionais, embora algumas de suas regras não admitam aplicação imediata necessitando de regulamentação; embora em aspectos pontuais, notadamente tributários e comerciais, possam colocar-se problemas de difícil equacionamento... **a presente Lei Complementar pode e deve ser absolvida em sua intenção básica no sentido de amenizar a carga burocrática e mesmo fiscal que pesa sobre a iniciativa privada de perfil mais modesto.** (g.n.)⁴⁰

Para Marçal Justen Filho:

Em primeiro lugar, a previsão de benefícios em favor de microempresas e empresas de pequeno porte não se configura de modo automático como ofensiva ao princípio da isonomia. Lembre-se que a CF/88 no art. 179, expressamente impôs o tratamento benéfico para micro empresas e empresas de pequeno porte.⁴¹

A nosso ver o tratamento dispensado às MEs e EPPs não fere o princípio da isonomia, porquanto esse princípio passa a ser mais adequadamente respeitado na medida em que são estabelecidas condições materiais para competitividade entre EPPs e MEs e grandes empresas. A ideia de isonomia está inextricavelmente associada à de oferecimento de condições materiais, uma vez que a existência de condições formais é insuficiente e não apresenta qualquer efeito prático.

Ademais a LC nº 123/06 não estabelece qualquer privilégio, senão cumpre sua função regulamentar exigida pela própria Constituição, em seus arts. 170, IX, e 179⁴².

Por fim, lembramos que as licitações têm caráter instrumental, não constituindo um fim em si mesmas. Assim, discordamos novamente de Joel Menezes Niebuhr, para afirmar que não há transcendência da finalidade da lei, quando ela estabelece elementos condizentes com uma política pública afirmativa, com previsão constitucional, no sentido de prover desenvolvimento das

³⁹ NIEBUHR, 2008, p. 30.

⁴⁰ MOTTA, 2008, p. 916.

⁴¹ JUSTEN FILHO, 2009, p. 421.

⁴² Cf. CARVALHO FILHO, 2008, p. 166. Não custa lembrar, entretanto, que o art. 179 da CF tem caráter de exceção no que diz respeito ao tratamento favorecido e diferenciado a ser dispensado àquelas empresas e, por tal motivo, há de prevalecer no confronto com o art. 37, XXI, que em termos de regra geral, assegura igualdade de condições a todos os concorrentes.

MES e EPPs, mediante tratamento diferenciado, mas não anti-isonômico.

2.4 Licitações no âmbito da Justiça Eleitoral

O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais - TRE-MG é um órgão da Justiça Eleitoral integrante do Poder Judiciário brasileiro. Para fins deste estudo, merece especial atenção o fato de que, relativamente à estrutura administrativa, o TRE-MG vincula-se à Administração Federal, sujeitando-se às mesmas normas que regem administrativamente a União, nas áreas administrativa, orçamentária e financeira.

Como já vimos, os órgãos do Poder Judiciário têm competência regulamentar para disciplinar o Sistema de Registro de Preços no seu âmbito. Todavia, tal prerrogativa não foi exercida, sendo o SRP no âmbito da Justiça Eleitoral regulamentado pelo Decreto nº 3.931/01.

Ademais se aplicam à Justiça Eleitoral as disposições das Leis nºs 8.666/93 e 10.520/02, bem assim como os Decretos nºs 3.555/01 e 3.450/05 e suas alterações.

A Justiça Eleitoral, por seu caráter emblemático, reforçado pela eficiência e sofisticação que tem demonstrado na condução das eleições, com indubitável confiabilidade, tecnologia e celeridade, reserva a si um papel de fulgurante relevo na busca pelo aperfeiçoamento do processo licitatório, constituindo-se insofismavelmente num dos exemplos de excelência dentro de nossa administração pública. E nesse sentido cumpre reconhecer o papel de destaque do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

2.4.1 Alguns dados concretos

Os procedimentos licitatórios da Justiça Eleitoral, como vimos, estão regulamentados pelas normas federais relativas à matéria. O pregão eletrônico, regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005, é a modalidade de licitação a ser aplicada às licitações de objeto comum, preferindo a qualquer outra modalidade, em razão da expressa determinação do art. 4º, § 1º, do Decreto nº 5.504/2005.

Verifica-se, a partir de 2005, o cumprimento dessa determinação no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, com a adoção da modalidade Pregão Eletrônico na maioria dos processos licitatórios, substituindo progressivamente a modalidade Convite ou Carta-Convite. O processamento eletrônico

I Concurso de Monografias do TRE-MG

do Pregão é feito mediante o sistema COMPRASNET, com a capacitação do necessário corpo funcional para o exercício da função de pregoeiro.

Em 2009, foram licitados 136 pregões eletrônicos e 3 pregões presenciais no âmbito do TRE-MG, num montante inicialmente estimado de R\$ 36.949.305,99 (trinta e seis milhões, novecentos e quarenta e nove mil, trezentos e cinco reais e noventa e nove centavos) tendo sido adjudicados R\$ 22.618.754,65 (vinte e dois milhões, seiscentos e dezoito mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e cinco centavos), o que representou uma economia de R\$ 14.080.620,40 (quatorze milhões, oitenta mil seiscentos e vinte reais e quarenta centavos). Comparativamente, no ano anterior, 2008, foram realizados 85 pregões eletrônicos, 7 pregões presenciais e 2 convites, num montante inicialmente estimado de R\$ 15.308.266,61 (quinze milhões, trezentos e oito mil, duzentos e sessenta e seis reais e sessenta e um centavos), tendo sido adjudicados R\$ 10.937.527,47 (dez milhões, novecentos e trinta e sete mil, quinhentos e vinte e sete reais e quarenta e sete centavos), numa economia de R\$ 4.447.175,54 (quatro milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, cento e setenta e cinco reais e cinquenta e quatro centavos)⁴³.

Dos 136 pregões eletrônicos realizados em 2009, 66 pregões foram pelo Sistema de Registro de Preços, gerando 312 Atas de Registro de Preços.

Atente-se que a maior parte da economia resultante decorre dos pregões eletrônicos, de modo que à celeridade do procedimento, soma-se sua economia. Saliente-se que nenhuma outra modalidade de licitação permitiria fazer frente ao enorme aumento de procedimentos licitatórios como verificado do ano de 2008 para 2009.

O fato de aproximadamente metade dos procedimentos licitatórios terem sido procedidos para o Registro de Preços torna necessário repensar a possibilidade de buscar um planejamento para o SRP junto a outros órgãos/entidades, o que sem dúvida redundaria em economia dos procedimentos e redução do trabalho, tanto no processamento das licitações como no acompanhamento das Atas de Registro de Preços. Sem falar no salutar intercâmbio entre o Tribunal e os demais órgãos, com previsíveis reflexos positivos no processamento da licitação.

⁴³ Estes dados compilados, constam do Portal do TRE-MG na internet <[http://www.tre-mg.jus.br/portal/ website/contas_publicas/](http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/contas_publicas/)>, a partir de 2008. Vale ainda observar que, no ano de 2009, ocorreram licitações de grande monta em virtude da transferência dos Cartórios para um novo edifício o que elevou substancialmente os valores licitados de um ano para outro.

Quanto à transparência, os dados aqui apresentados, cuja apressada compilação não seria possível sem a informação ali presente, são todos disponibilizados para a inspeção pública, através do portal eletrônico do TRE-MG na internet.

Digno de nota a esse respeito é a economia conseguida com a publicação dos extratos dos resultados dos pregões no Diário Oficial da União em lugar do resultado analítico, como era feito. Com a publicação do resultado no portal eletrônico, satisfaz-se de maneira mais completa o princípio da publicidade, permitindo um controle social mais amplo, e economiza-se com a publicação veiculada pelo Diário Oficial.

Seria desejável ainda que o processo licitatório fosse acompanhado de uma atividade de planejamento mais densa, no tocante a seu desenvolvimento como atividade instrumental, de maneira a buscar uma racionalização do processo quanto ao tempo despendido para sua realização, quanto ao envolvimento dos setores administrativos (execução) e técnicos (requisitantes), quanto à adequação procedimental, orçamentária e finalística da licitação, permitindo que um controle mais substantivo viesse a ser exercido, propiciando maior previsibilidade e uniformidade na aquisição de bens e serviços, tendo sempre em vista as finalidades da Justiça Eleitoral mineira, consentâneas com sua missão: ***“Garantir a legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado, a fim de fortalecer a democracia.”***

3 CONCLUSÃO

"O possível está feito. O impossível demora um pouco mais." Teria dito Napoleão Bonaparte a seus generais em uma de suas campanhas com resultados meramente satisfatórios. No momento em que nos acercamos do término deste trabalho, julgamos apropriada esta frase.

Em apertada síntese ao longo desta exposição procuramos nos ater a um fio condutor, o de que o desenvolvimento de um vasto cabedal teórico e instrumental para a administração pública deve se pautar pela evolução de mecanismos que reconheçam a importância do planejamento e do controle e que tornem viável a participação e a busca do consenso nas relações da administração com o cidadão.

Nenhum dos institutos de Direito Público nos parece mais adequado ao desenvolvimento desse novo modelo de relacionamento entre Estado e cidadania, do que o processo licitatório. Primeiramente porque nele o emprego dos recursos públicos é notório. E nas licitações a situação da administração é análoga à de

consumidor, o que a rigor deveria ser suficiente para colocá-la em igualdade de condições com o particular e, nessa condição, buscar da maneira mais eficiente possível alcançar seus propósitos. Daí a importância do planejamento e do controle, da participação e do consenso.

Por fim, a participação do cidadão a questionar, opinar e exigir o reconhecimento de seu papel como titular do Poder Soberano, como mantenedor do Estado e como beneficiário necessário de toda a ação pública, direta ou indiretamente, deve ser antes de qualquer coisa desejada, estimulada e bem-vinda, na medida em que tal participação, se na prática hodierna pode representar um estorvo para a atividade funcional dentro da administração, com seu exercício regular proporcionará o aprendizado da cidadania e paulatinamente produzirá resultados desejáveis em sede de participação e controle das ações da administração, para cujos fins convém muito pouco a atitude refratária à participação dos cidadãos.

O processo dialético em que se desenvolvem as relações entre Estado e cidadão tem no campo da licitação terreno mais que fecundo para sua evolução. A seara principiológica que conforma tais relações deve ser o principal elemento de orientação desta relação. O atavismo em relação à lei deve ser superado, para que uma participação organizada e um controle social sejam efetivos e imprimam ao processo licitatório e à administração como um todo, o dinamismo dessa nova dialética desenvolvida nas relações entre Estado e cidadão.

Por óbvio, o respeito aos princípios impõe o respeito às normas, tanto as positivadas como as não positivadas. Contudo, quanto mais próxima for a relação entre Estado e cidadão, menos necessária será a existência de normas positivadas, que com muita frequência têm resultado no afastamento do cidadão do Estado, na blindagem do Estado à participação e ao controle social e na apropriação do espaço público pelo particular.

As normas positivas relativas ao processo licitatório têm o propósito imediato de regulamentar e procedimentalizar o processo licitatório. Mas como todas as normas de ordem pública, o fim imediato da lei não é seu propósito principal, o alcance do interesse público, sim. E o interesse público não será determinado sem a participação e a ampliação do papel deste público na seara administrativa.

Essa participação é desejada, necessária, possível. Talvez apenas demore um pouco mais.

O possível é uma limitação de momento.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert, **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. (Coleção teoria & direito público).

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos**: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: informação e documentação: referências**: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6028: informação e documentação: resumo**: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. T. 3.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitações de registro de preços**: comentários ao Decreto n. 3.931, de 19 de setembro de 2001. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto n. 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2001.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **Natureza jurídica do vínculo agente-estado e a adoção de instrumentos consensuais de participação no regime jurídico disciplinar dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. **O pregoeiro**, ano 3, out. 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-mécum de licitações e contratos**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FORTINI, Cristiana. **Contratos administrativos, franquias, concessão, permissão e PPP**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **TCU restringe a utilização de "carona" no sistema de registro de preços**. Disponível em: <http://www.baceventos.com.br/PDFS/mjf_carona.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos**. São Paulo: LTR, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Boletim de direito administrativo**, São Paulo, ano 16, n.11, nov. 2000.

MORAES, Germana de O. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Aplicação do código civil às licitações e contratos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MUKAI, Toshio. **Licitações e contratos públicos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MUKAI, Toshio. Registro de preços: inconstitucionalidade do art. 8º do Decreto Federal n. 3.931/2001 e do art. 15-A, § 3º, do Decreto Estadual n. 51.809/2007 (figura do carona). Possibilidade de cometimento do crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/93. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 1, 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 5. ed. Curitiba: Zênite, 2008.

REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. O carona no sistema de registro de preços. **Revista zênite de licitações e contratos**, Curitiba, ano 15, n. 167, p. 36-43, jan. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela; GARCIA, Flávio Amaral. Sistema de registro de preços: o efeito "carona". **Boletim de licitações e contratos**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 239-248, mar. 2007.

**RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS
GERAIS: BREVES APONTAMENTOS**

LARA MARINA FERREIRA

**RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO TRIBUNAL
REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS: BREVES
APONTAMENTOS**

Lara Marina Ferreira

Servidora do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

Cartório da 37ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte

RESUMO: A monografia apresentada propõe uma reflexão sobre o tema *servidor público, cidadania e responsabilidade socioambiental no século XXI*. Mais especificamente, pretende-se debater essas questões tendo em vista as experiências do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Para tanto, procurou-se estabelecer os pressupostos teóricos e conceituais de três núcleos temáticos: servidor público, cidadania e responsabilidade socioambiental. A partir desses pressupostos, determinou-se que a responsabilidade socioambiental de instituições públicas está relacionada ao desenvolvimento de *accountability*, pela via da cidadania inclusiva e democrática. A partir dessa relação, foram analisados os projetos de responsabilidade socioambiental do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, identificando-se projetos bastante significativos e dois pontos centrais a serem trabalhados: a necessidade de potencializar a comunicação e divulgação em relação ao público externo (mesários, eleitores e setores da sociedade); e a necessidade de promover vínculos mais eficazes e duradouros com determinados públicos internos (mensageiros-mirins e terceirizados). Nesse sentido, fica evidente o papel central da Ouvidoria para o desenvolvimento de responsabilidade socioambiental da instituição.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. SERVIDOR PÚBLICO. 3. CIDADANIA. 4. RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL. 4.1 O conceito de responsabilidade socioambiental. 4.2 *Accountability* e responsabilidade socioambiental em instituições públicas: duas faces da mesma moeda ligadas pela via da cidadania. 5. CIDADANIA E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. 6. CONCLUSÕES. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

A monografia apresentada propõe uma reflexão sobre o tema ***servidor público, cidadania e responsabilidade socioambiental no século XXI***. Mais especificamente, pretende-se debater essas questões tendo em vista as experiências do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, com o apontamento de projetos realizados e o levantamento de necessidades.

A importância da responsabilidade socioambiental em ambientes corporativos é um tema que tem ganhado cada vez mais destaque nas práticas das empresas: todas elas procuram ter sua imagem atrelada a boas condutas, consideradas positivas pela sociedade. Nesse aspecto, a responsabilidade empresarial está diretamente relacionada à dinâmica que se estabelece entre a instituição e a sociedade civil, por um lado, e entre a empresa e o meio ambiente, por outro lado. Todo esse processo está intimamente relacionado ao reconhecimento do papel social das empresas, identificadas como elementos-chaves na construção de uma sociedade mais justa e digna, calcada no desenvolvimento sustentável.

Ser uma empresa socialmente responsável significa, nos dias atuais, ser mais bem aceito pelos clientes e consumidores, a partir do estabelecimento de vínculos capazes de revelar os anseios e expectativas desses indivíduos; refere-se, também, a uma preocupação com minimização de custos, com a utilização eficiente de materiais e recursos; representa, ainda, a possibilidade de ter acesso a linhas de crédito e investimentos específicos para empresas socialmente responsáveis. Nesse sentido, a responsabilidade socioambiental das empresas está intimamente relacionada à noção do lucro, concebido como produto de um desenvolvimento econômico sustentável.

A mudança de paradigma que redefiniu o papel do Estado e dos cidadãos, com a participação cada vez mais efetiva da sociedade civil, revela a necessidade de redefinirmos também as funções das instituições públicas e dos servidores públicos nesse contexto. Nesse quadro, está inserido o debate acerca da responsabilidade socioambiental das instituições públicas em geral¹ e, para os fins do presente trabalho, do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais em particular.

O primeiro ponto que deve ser esclarecido refere-se à

¹ O exemplo mais divulgado desses casos refere-se à responsabilidade socioambiental praticada pela Petrobrás, empresa de economia mista com participação ativa em projetos ambientais e culturais.

complexidade do tema que, trazido à luz, revela o entrecruzamento de três questões centrais: o papel do servidor público; o conceito de cidadania; e o estudo da responsabilidade socioambiental.

Por sua vez, cada uma dessas questões, à medida que nos aproximamos delas, pode ser focada sob diversos pontos de vista. O papel do servidor público apresenta, em primeiro plano, raízes jurídicas, especialmente no Direito Administrativo e no Direito Constitucional. Relaciona-se, ainda, a interpretações de caráter sociológico, marcadas profundamente pela teoria da burocracia de Max Weber. Pode ser analisado também por um viés histórico-político, na medida em que se relaciona diretamente às concepções de Estado que se formaram nos diferentes contextos.

A questão da cidadania possui uma complexidade inerente à sua própria definição, problemática e em permanente construção. Relaciona-se diretamente à Ciência Política, ao mesmo tempo que se mostra fundamental nos diversos campos de conhecimento teórico e na concretude da vida social. A definição do conceito de cidadania reflete o contexto histórico do papel do Estado e da relação entre esfera pública e esfera privada nas diferentes épocas e sociedades.

Por fim, o estudo da responsabilidade socioambiental, dado seu desenvolvimento relativamente recente, também revela sua profundidade interpretativa e a horizontalidade de sua aplicação. Implica, em primeiro lugar, a definição do que seja responsabilidade social, a partir do desenvolvimento desse conceito nas empresas privadas, para, a seguir, relacioná-la à questão ambiental. Deve-se atentar, ainda, para as especificidades inerentes a este conceito quando transposto às instituições públicas, como o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

Esses três aspectos constituem, precisamente, os três primeiros capítulos da monografia: 1 - Servidor Público; 2 - Cidadania; 3 - Responsabilidade Socioambiental. Na realidade, o estudo sobre esses três temas constituirá a introdução para o objeto mais específico da monografia, tratado no capítulo 4 - Cidadania e Responsabilidade Socioambiental do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

Ao final, serão tecidas considerações finais sobre o tema.

2 SERVIDOR PÚBLICO

O conceito de servidor público será desenvolvido no presente estudo a partir do entrecruzamento de duas dimensões: sua natureza sociológica e sua natureza jurídica.

O processo de socialização desenvolve-se a partir da construção do papel social, assim entendido como a figura que o indivíduo assume de si mesmo, suas atribuições e características, enquanto ocupante de determinada função na sociedade. Esse personagem social assume facetas diversas, dependendo do cenário em que atua: o espaço profissional, o ambiente familiar, reunião de condomínio, etc. A partir desse viés sociológico, é possível compreender os diferentes papéis desempenhados pelos servidores públicos, tendo em vista o contexto de cada período.

A figura do servidor público relaciona-se historicamente à função atribuída ao Estado e à forma de legitimação do poder. Nesse sentido, enquanto o exercício do poder esteve ligado à tradição e ao direito divino, os funcionários estatais eram, na realidade, funcionários do governante. Dessa forma, os cargos públicos eram propriedade do rei, com livre nomeação e exoneração de acordo com sua vontade pessoal: a tônica era o serviço prestado ao governante, e não ao público. Foi uma estrutura com essas bases a primeira experiência de serviço público no Brasil Colônia, implantada pela metrópole portuguesa, conforme lição de Marroni:

O cargo público, à época da colônia, era propriedade do rei, que o concedia a seus favoritos, conferindo-lhes autoridade e nobreza. Detê-lo significava poder de influência, proximidade com o soberano e, acima de tudo, enriquecimento. Era possível obter um cargo público, também, em leilão, ou comprá-lo diretamente da Coroa. Havia, também, a ocupação do cargo vago por concurso. Entretanto, os documentos que os convocavam sugeriam que fossem ocupados por quem oferecesse maior quantidade de dinheiro. Era comum o “funcionário” comprar cargo em Portugal a baixo custo e vendê-lo mais caro no Brasil. Essa prática levou à multiplicação de órgãos públicos, ao desgaste da estrutura e ao aviltamento dos salários dos funcionários. (MARRONI, 2006, p.1)

A Revolução Francesa e os ideais iluministas e liberais que conduziram as transformações em fins do século XVIII contribuíram para o desenvolvimento de um novo conceito de administração pública e de serviço público, decorrente da nova forma de legitimação do exercício do poder político. A partir das revoluções burguesas, o poder político assume relação de interdependência com o Direito, de tal sorte que é o Direito que cria a constituição, na precisa medida em que cabe à constituição e às demais leis, enquanto expressões da vontade popular, limitar e regulamentar o exercício do poder. Nesse contexto, a Administração Pública, que se apresentava anteriormente como patrimônio pessoal do rei, assumirá sua face eminentemente pública, vinculada ao Direito e à soberania popular.

Entretanto, a despeito das profundas alterações que marcavam a administração pública na Europa e nos Estados Unidos à época, a estrutura administrativa do Brasil Império permaneceu atrelada aos interesses particulares que favoreciam o clientelismo. Ainda de acordo com Marroni:

No Brasil Império, institucionalizou-se o poder militar dos grandes proprietários de terra, incorporando-se suas milícias particulares ao Ministério da Justiça em troca de patentes militares. Criava-se a Guarda Nacional, principal base de sustentação política e administrativa da época, originando o ciclo do “coronelismo”. Nesse período as principais funções da administração eram defender e sustentar a Corte. Iniciava-se, ali, o preenchimento do cargo público através dos acordos políticos, o que gerava uma total submissão aos interesses da oligarquia dominante. Desde então a degeneração do aparelho administrativo era fomentada de cima para baixo. Essa estrutura permaneceu inalterada após a Proclamação da República, até porque não houve nada que se assemelhasse a uma revolução para implantação do Estado Republicano. Nesta nova fase estabeleceu-se uma aliança entre o poder público e o setor privado: o Estado contribuía com concessões, benefícios e verbas públicas, enquanto o setor privado participava com o voto submisso, famílias inteiras eram conduzidas à direção dos principais Estados e órgãos administrativos em troca do “voto de cabresto”. Mais uma vez expandia-se desordenadamente a estrutura administrativa, com a ampliação do número de cargos, sem correspondência com as reais necessidades da sociedade, que eram marcadas pelo crescimento das populações urbanas e pela expansão da atividade industrial. (MARRONI, 2006, p.1)

É esse o contexto de desenvolvimento da teoria da burocracia de Max Weber, sociólogo alemão. O ponto de partida dessa teoria é a identificação de três modelos de autoridade: tradicional, carismática e racional-legal (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 2002, p. 120).

A autoridade tradicional é legitimada a partir de preceitos e fundamentos que a sociedade reconhece como válidos por sua repetição ao longo do tempo. Sustenta-se em sociedades assentadas sobre critérios de privilégios e *status* hierarquicamente considerados, configurando papéis sociais de caráter absoluto, que integram as dimensões pública e privada, sem distinção entre elas. Nessa tipologia insere-se o funcionalismo público do período anterior às Revoluções Burguesas e ao desenvolvimento filosófico-político que marcou o século XVIII. Portanto, a autoridade nas sociedades antigas era estruturada no direito de nascimento dos aristocratas e

reconhecida como propriedade particular do governante (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 2002, p. 121).

Max Weber identifica ainda a autoridade carismática, fundamentada nas características pessoais do governante, considerado como legítimo por seus seguidores, estabelecendo-se uma relação de lealdade. Esse tipo de autoridade desenvolve-se principalmente em períodos revolucionários, de oposição a um *status quo*, colocando-se em xeque, portanto, a autoridade política daquele momento histórico. Por suas características intensas eminentemente subjetivas, esse tipo de autoridade não é propensa à estabilização, apresentando natureza transitória e excepcional (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 2002, p. 121).

Por fim, o sociólogo alemão estabelece o modelo de autoridade racional-legal enquanto modelo ideal, no qual o fundamento de legitimidade decorre da validade das leis e do reconhecimento de sua racionalidade. A autoridade, nessa hipótese, estrutura-se em características objetivas, impessoais e universais, limitadas por esferas de competências racionalmente estabelecidas que constituem a chamada *burocracia*. O termo *burocracia*, atualmente carregado de conteúdo pejorativo e identificado com lentidão, excesso de papéis e ineficiência, foi originalmente criado por Max Weber para denominar a estrutura racionalmente estabelecida, na qual o serviço público se desenvolve em conformidade com as determinações legais (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 2002, p. 121).

Dessa forma, a posição dos funcionários (burocratas) é definida por regras impessoais e escritas, que delineiam de forma racional a hierarquia, os direitos e deveres inerentes a cada posição, os métodos de recrutamento e seleção, o caráter legal das normas e regulamentos, o caráter formal das comunicações; a divisão racional do trabalho; a impessoalidade nas relações; a hierarquia da autoridade; as rotinas e os procedimentos padronizados; a competência técnica e a meritocracia; a especialização da administração; a profissionalização dos participantes; a completa previsibilidade do funcionamento.

Os pressupostos dessa teoria foram recepcionados pelos Estados nas décadas de 30 e 40 e, no Brasil, refletiu-se na reestruturação da Administração Pública empreendida por Getúlio Vargas. Segundo Marroni:

No período Vargas, entre 1930 e 1934, surgem as primeiras idéias para profissionalizar e dignificar a função pública, com o

objetivo de aumentar a eficiência destes serviços. Fala-se, então, em igualdade de oportunidades, instituição de concurso público e aumento da remuneração. No processo de elaboração da Constituição a Associação dos Funcionários Públicos de São Paulo intervém, organizadamente, apresentando um substitutivo ao anteprojeto de Constituição, contendo as seguintes reivindicações: participação no processo constituinte, plano de carreira, aposentadoria integral, concurso público, isonomia salarial com os militares e direito a constituir associação de classes. Inaugura-se, assim, um capítulo na Constituição reservado ao funcionalismo público. (MARRONI, 2006, p. 121.)

Na medida em que a Administração Pública apresenta vínculo indissociável com a forma de exercício do poder político, e tendo em vista o viés patrimonialista e autoritário que caracterizou o período Vargas, observa-se que a adoção de medidas racionais para a estruturação do serviço público apresentava também uma dimensão centralizadora e autoritária. A configuração tradicional da administração pública, fundamentada na teoria da burocracia de Max Weber, resultou em uma estrutura pouco democrática, sem incentivo à participação e pouco propensa a alterações. Nesse quadro, a hierarquia funcional e a tônica excessiva conferida aos procedimentos contribuíram para o desenvolvimento de um serviço público ineficiente, centrado em si mesmo e sem uma preocupação real com os objetivos da sociedade.

O regime militar de 64 contribuiu para o agravamento desse quadro, com a introdução do caráter tecnocrata. O diploma legal que regulamenta a Administração Pública no período militar foi o Decreto-Lei nº 200/67, cujos princípios elencados no artigo 6º ilustram bem o viés concentrado do serviço público:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Contrôle.

O pano de fundo dessa estrutura centralizada era o reconhecimento da tecnocracia como solução para a direção de políticas públicas e de decisões governamentais. O economista Eugênio Gudín retrata bem essa ideologia no seguinte trecho:

[...] o técnico [...] há de ser um especialista no assunto da

pasta que é chamado a dirigir (economista para a Fazenda, engenheiro para Transportes ou para Energia, eletrônico para Telecomunicações etc.), o gênero intelectuais abrange várias espécies. Ninguém negaria por exemplo aos membros da Academia Brasileira de Letras o diploma de intelectuais, mas também ninguém, em seu juízo perfeito, lhes entregaria postos de governo, salvo honrosíssimas exceções. (GUDIN *apud* FERREIRA JÚNIOR; BITTAR, 2008, p. 1)

Cabe destacar ainda a observação feita por Amarílio Ferreira Júnior e Marisa Bittar:

Portanto, a defesa dos intelectuais orgânicos da ditadura militar sobre o papel dos tecnocratas no âmbito do Estado brasileiro estava diretamente relacionada à supressão das liberdades democráticas e à célere modernização das relações capitalistas de produção, isto é, sem democracia era impossível criticar, fiscalizar e controlar as decisões econômicas e sociais adotadas pelos tecnocratas, em relação às políticas implementadas pelos governos que se sucederam entre 1964 e 1985. A consequência daí derivada foi a institucionalização do tecnicismo como ideologia oficial de Estado. (FERREIRA JÚNIOR; BITTAR, 2008, p.1)

A restauração da democracia, institucionalizada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, contribuiu para o desenvolvimento de um novo quadro da administração pública. A partir das críticas dirigidas à estrutura burocrática e tecnológica que marcou o país na maior parte do século XX, a nova configuração da administração pública procurou incorporar novas características, marcadas pela adoção de procedimentos democráticos e orientadas para atingir os objetivos sociais com eficiência. O presente estudo pretende analisar essas alterações a partir de duas dimensões: a cidadania e a responsabilidade sócioambiental, questões que serão tratadas nos próximos capítulos.

Para finalizar essa breve exposição sobre a evolução sociológica e jurídica do conceito de servidor público, cabe destacar a atual compreensão dessa figura sob a ótica da Ciência Jurídica contemporânea, sobretudo do Direito Administrativo. A partir da interpretação das normas constitucionais, o conceito é apresentado por diversos doutrinadores.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, servidor público é “todo aquele que mantém com o Poder Público relação de trabalho, de natureza profissional e caráter não eventual, sob vínculo de dependência” (MELLO, 1990, p. 9). Percebe-se, portanto, que se trata de um conceito amplo, que abarca situações diversas. No mesmo

sentido e explicitando esse caráter genérico, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 57) destaca que “são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

Esse sentido lato de servidor público é especificado pela doutrina em três hipóteses, relacionadas aos conceitos de cargo, emprego e função. O conceito de cargo público é estabelecido pelo artigo 3º da Lei nº 8.112/1990 como sendo o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. O parágrafo único do referido dispositivo estabelece ainda que os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. Nessa hipótese, insere-se o servidor público em sentido estrito, ocupante de cargo público criado por lei e regulamentado por regime jurídico específico de natureza estatutária. A regulamentação legal, nesse caso, poderá ser alterada também por lei, alterando-se as condições estabelecidas no momento da investidura no cargo, ressalvadas as garantias constitucionais.

Já o conceito de emprego público relaciona-se àqueles que prestam serviços à Administração Pública a partir da regulamentação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), sem vínculo estatutário, portanto. Enquanto na primeira hipótese o vínculo profissional é estabelecido por um regime de Direito Público, nesse segundo caso, as relações são regidas pelo Direito Privado fundamentado em contratos trabalhistas. Os empregados públicos, com atuação em empresas públicas e em sociedades de economia mista, constituem servidores públicos em sentido amplo, já que não ocupam cargo público.

Por sua vez, a função pública apresenta-se como conceito residual, referindo-se às atribuições que não constituem cargo público ou emprego público. Inserem-se, nessa hipótese, os ocupantes de cargos de confiança e aqueles contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal), prescindindo de concurso público. Também nessa hipótese, integram o conceito de servidores públicos em sentido amplo.

Identificado o conceito atual de servidor público, a partir das definições constitucionais e legais, passa-se à análise das duas questões apontadas como elementos que constituem essa nova configuração democrática e participativa da administração pública: a cidadania e a responsabilidade socioambiental.

3 CIDADANIA

O conceito de cidadania é complexo, de conteúdo variável na medida em que se alteram seus pressupostos políticos e filosóficos, de acordo com o contexto social e histórico que o cerca. Nesse sentido, para que seja possível um debate acerca do caráter cidadão do servidor público, é necessário compreender, em primeiro lugar, qual é o conceito adotado e a partir de quais premissas.

O marco teórico utilizado no presente estudo para a definição de cidadania é a teoria procedimentalista-discursiva de Jürgen Habermas (2002, p. 277), especificamente a partir da leitura crítica que esse filósofo alemão realiza dos modelos de democracia liberal e republicano. Para tanto, tomar-se-á como guia o texto *Três modelos normativos de democracia*, artigo que integra o livro *A inclusão do outro*.

Habermas identifica que, no modelo liberal, a função da política é reunir os interesses privados e encaminhá-los a um aparato governamental encarregado de atingir os objetivos comuns, caracterizando-se, portanto, como um espaço de justaposição de interesses privados. A natureza do processo político, na perspectiva liberal, consiste na formação da opinião e da vontade política determinada pela concorrência entre agentes coletivos, que agem estrategicamente, em busca da manutenção ou conquista de posições no poder, segundo um sistema de negociação de preferências diversas (a exemplo da dinâmica do mercado).

Para os fins do presente estudo, relacionaremos o modelo estabelecido por Habermas com a concepção de cidadania desenvolvida pela Revolução Francesa, a partir dos fundamentos iluministas. Em oposição ao regime absolutista e à estruturação da sociedade segundo critérios de nascimento e privilégios, os ideais revolucionários propugnavam os direitos inalienáveis que pertenciam a cada homem, independentemente de sua posição social. Nessa perspectiva, a sociedade é formada pela soma de indivíduos soberanos em sua esfera privada, na qual afirmam seus interesses particulares. Cidadania, para o modelo liberal, relaciona-se aos direitos fundamentais de cada indivíduo, dotado de liberdade em sua esfera de atuação, cabendo ao Estado a função de equacionar essas esferas para impedir abusos.

Por outro lado, para a tradição republicana, a função da política é refletir a vida ética real. É um meio através do qual os cidadãos se conscientizam da sua interdependência e se associam

como parceiros livres e iguais sob a vigência da lei. Além dos interesses pessoais, há nesse espaço a solidariedade e a orientação para o bem comum. O paradigma que orienta a natureza do processo político no modelo de democracia republicano não é o mercado, mas o diálogo. E essa concepção dialógica concebe a política como uma disputa em torno de questões de valor, e não meramente de questões de preferência. Nessa perspectiva, ao contrário da anterior, o que se apresenta é a cidadania total ou máxima, na medida em que a sociedade constitui-se da soma de cidadãos intimamente relacionados à comunidade, ainda que para isso a esfera individual seja sufocada.

O exemplo paradigmático desse modelo pode ser identificado com a noção de democracia grega, especialmente na obra de Aristóteles. A democracia da *polis* grega era constituída eticamente pelos cidadãos, no sentido de refletir o modo de ser daquela comunidade. Nessa estrutura de cidadania total, na qual até mesmo o nome do cidadão vincula-o à sua comunidade², não há espaço para a diversidade e para a afirmação de características pessoais.

Os dois modelos conferem limitações ao conceito de cidadania que, em primeiro lugar, assume características individualistas e atomizadas e, em segundo lugar, uma dimensão totalizante. Tendo em vista a atual sociedade pós-moderna, com fundamentos plurais e multiculturais, Habermas propõe a adoção de um terceiro modelo: a Democracia Deliberativa fundamentada pela teoria do discurso. Nessa perspectiva, o processo democrático deve apresentar conotações mais fortemente normativas que as apresentadas pelo modelo liberal, sem, entretanto, fundamentar-se no peso ético excessivo que se impõe na tradição republicana.

Para esse terceiro modelo, a política consiste em um procedimento democrático capaz de focar a razão prática nas regras discursivas e nas formas argumentativas que orientam a formação da opinião e a tomada de decisões, a partir de rede intersubjetiva na qual as opiniões e decisões são desenvolvidas racionalmente. A natureza do processo político fundamenta-se na formação da opinião e da vontade por meio de um procedimento deliberativo e racional que alie discursos de auto-compreensão de interesses concorrentes com orientações de valor, conferindo legitimidade para o modelo.

A cidadania exigida pela Democracia Deliberativa fundamenta-se, portanto, na relação complementar entre a soberania

² A identificação pessoal dos cidadãos gregos estava atrelada à *polis*: Tales de Mileto, Sócrates de Atenas, etc.

privada e a soberania pública, na medida em que parte da esfera de liberdade e de afirmação dos direitos fundamentais dos indivíduos para vinculá-los à participação na esfera pública, reafirmando seus interesses e renegociando-os com os interesses sociais. Essa conceituação de cidadania não permite que um projeto de vida seja eleito como modelo ideal a ser seguido, nos termos da cidadania republicana. Não há um cidadão-padrão, de determinada religião e com determinadas crenças tidas como superiores. A cidadania pós-moderna possui conteúdo vazio para abrigar visões de mundo diferentes e até mesmo divergentes, incluindo as minorias e as diversidades. Nesse sentido, já que não é o conteúdo que a caracteriza, a cidadania pós-moderna se realiza em seu procedimento democrático, dialógico e transparente.

4 RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Retomando os passos traçados até o momento, no capítulo 2 foi apresentada em linhas gerais a evolução sociológica do conceito de servidor público, desde sua identificação com o patrimônio pessoal do governante, passando pela racionalização-legal desse conceito em termos da teoria da burocracia de Max Weber, pela dimensão tecnocrata conferida à administração pública pelo regime militar de 64, até o desenvolvimento da figura do servidor público vinculada ao caráter democrático e participativo, orientado para a eficiência social dos procedimentos.

Esse conceito atual do servidor público, atrelado a um viés democrático, relaciona-se diretamente ao modelo de Democracia Deliberativa proposto por Jürgen Habermas, na medida em que a democracia e a cidadania atuais não se identificam nem com as características individualistas do modelo liberal nem com a dimensão excessivamente ética do modelo republicano. Para ser condizente com a sociedade multicultural em que vivemos, o conceito de cidadania - assim como o conceito da própria democracia - deve ser fundamentado no procedimento de tomada de decisões aberto e inclusivo, assentado sobre a dialogicidade.

Nesse contexto, como compreender a noção de responsabilidade socioambiental de instituições da Administração Pública, como o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais? Em que consiste essa responsabilidade?

4.1 O conceito de responsabilidade socioambiental

O conceito de responsabilidade socioambiental, de natureza

eminentemente transdisciplinar³, desenvolveu-se a partir do parâmetro das empresas e instituições privadas. A noção de empresa possui, em seu sentido lato, a significação de empreendimento, atividade ou tarefa. Em seu sentido eminentemente econômico, está relacionada à ação de indivíduos para concretizar objetivo ligado à obtenção de lucro. Nesse sentido, caracterizam-se como empresas tanto as atividades de navegação típicas do século XVI, como o vendedor ambulante e, ainda, as grandes indústrias que lidam com tecnologia.

Foi a partir desse sentido econômico que se desenvolveu a teoria clássica da administração, a partir dos séculos XVIII e XIX, apresentando como pano de fundo o desenvolvimento da Revolução Industrial e o fortalecimento político da burguesia. Neste cenário, fundamentado no liberalismo econômico e político, o papel das empresas era garantir o lucro do proprietário e a utilização remunerada da mão de obra dos trabalhadores. Portanto, caberia ao Estado garantir os direitos individuais de patrões (obtenção de lucro, concorrência, livre iniciativa) e de empregados (jornada de trabalho remunerada, liberdade abstrata para definir o contrato de trabalho, etc), nos termos do modelo de democracia liberal apontado por Habermas e sobre o qual se tratou no item 3.

A partir da compreensão da sociedade enquanto a soma de indivíduos atomizados, cabendo a cada um o direito sobre sua esfera privada de direitos inalienáveis, a possibilidade de se atribuir uma noção de responsabilidade social às empresas era inconcebível. Mesmo porque nem ao Estado caberiam medidas de caráter social, visto que seu papel era o de polícia, garantidor das esferas individuais de liberdade de atuação, sem interferir na dinâmica “natural” da sociedade e do mercado. Foi esse o contexto de desenvolvimento das teorias clássicas da administração, que atribuíam ao funcionário um papel objetivado, de recurso orientado para obtenção de lucro, e que são bem representadas por 2 autores paradigmáticos. O primeiro deles, Frederick Taylor (CHIAVENATO, 2003, p. 27), enfocava a eficiência técnica dos processos, tendo sempre em vista a necessidade de se aumentar a produtividade. Por sua vez, Henri Fayol (1990, p. 12) preocupou-se com a estrutura organizacional da empresa, pautada pelo desenvolvimento racional dos departamentos e setores.

³ GUSTIN, 2006, p. 8 diferencia a vertente metodológica interdisciplinar, caracterizada como a cooperação teórica entre campos de conhecimento, da vertente transdisciplinar, enquanto produção teórica única a partir de campos de conhecimento distintos. Entende-se que o conceito de responsabilidade socioambiental pertence a essa segunda vertente, na medida em que é construído de forma integral, a partir da teoria da administração, da sociologia, da ecologia, entre outros.

Por sua vez, a crise de superprodução capitalista em 1870 e o fortalecimento do proletariado, com o desenvolvimento de ideologias e programas políticos próprios, lançaram as bases para uma mudança de paradigma, no que toca ao papel atribuído às empresas e ao Estado. Além desses acontecimentos, contribuíram ainda para uma alteração profunda na dinâmica até então estabelecida: o advento da I Guerra Mundial, a crise de 1929, a Revolução Socialista na Rússia e o desenvolvimento de regimes totalitários. Portanto, os contextos histórico-sociais dos anos finais do século XIX e das décadas iniciais do século XX estão relacionados ao desenvolvimento do Estado Interventor, ou Estado de Bem-Estar Social, cuja preocupação primordial relacionava-se à direção da sociedade e da economia, com o objetivo de garantir os direitos relacionados à igualdade (direitos sociais, direitos previdenciários, etc.).

Esse quadro de prevalência da dimensão pública sobre a dimensão privada, que se refletia em pesadas cargas tributárias para sustentar o agigantamento da estrutura do Estado, constituiu o contexto de implantação e fortalecimento da Teoria da Burocracia de Max Weber, tratada no primeiro capítulo. Afinal de contas, a necessidade cada vez maior de controle e fiscalização do mercado econômico pelo Estado impôs a racionalização dos procedimentos e da estrutura organizacional nas instituições, sobretudo das organizações públicas.

Portanto, as teorias de Frederick Taylor e de Henri Fayol, na medida em que pressupõem a supremacia dos direitos individuais e conferem importância absoluta à obtenção de lucro, contribuíram para o desenvolvimento de um quadro de superexploração dos trabalhadores, de fortalecimento de grandes empresas e corporações, e de instabilidade econômica caracterizado por crises de superprodução e desemprego. Entretanto, na tentativa de reequilibrar a balança, o Estado de Bem-Estar Social desequilibrou-a para o outro lado, com a inflamação do Estado como forma de garantir os direitos sociais, resultando na adoção de uma estrutura excessiva e pouco eficiente para regular a economia. Nesse contexto, as empresas e instituições privadas arcavam com os altos custos da mão de obra e da tributação, o que, por sua vez, exigia também uma estrutura organizacional avolumada, calcada em setores extremamente hierarquizados.

Em que pesem suas diferenças e especificidades, os três modelos apresentados fundamentam-se no pressuposto de que as pessoas (ou os recursos humanos) que compõem a organização

apresentam um caráter objetivo, de elementos a serem alocados, dirigidos e gerenciados, e que se colocam a serviço dos ideais de eficiência dos procedimentos, racionalização da estrutura ou reconhecimento da autoridade legal.

As décadas finais do século XX apresentariam as condições propícias para a adoção de uma nova postura, entre as quais se destacam: o fortalecimento dos regimes democráticos e da noção de cidadania; a globalização; a necessidade de reformas no modelo do Estado de Bem-Estar Social; a revolução tecnológica; o desenvolvimento da ecologia e o crescimento dos debates sobre as questões sociais, entre outras.

A partir desse novo quadro, as empresas constataram a necessidade de se dinamizarem, de forma a se adequarem à nova realidade, com reflexos diretos na gestão de pessoas. As instituições privadas passaram a conceber as empresas como sistemas abertos, inseridos nas sociedades (CHIAVENATO, 2003, p. 58). Assim, os funcionários deixam o *status* de meros elementos ou recursos para serem reconhecidos como pessoas/sujeitos do processo de produção e comercialização; como agentes proativos e empreendedores, capazes de gerar, de inovar, de produzir, vender, servir ao cliente, decidir, liderar, motivar, comunicar, supervisionar, gerenciar. As organizações são, de fato, conjuntos de pessoas que possuem um contexto social, o que revela a necessidade de as instituições privadas estabelecerem canais de comunicação com a sociedade.

Além disso, a reestruturação do papel do Estado, antes definido como único responsável pela promoção do bem-estar social, apresentou como consequência o compartilhamento de responsabilidades, integrando não apenas as empresas, como também organizações não governamentais, setores da sociedade civil, entre outros.

Diante desse novo contexto apresentado, desenvolveu-se o conceito de responsabilidade socioambiental, que apresenta como marco inicial o livro de Howard Bowen intitulado *Responsabilidades sociais do homem de negócios*, de 1953. O autor define responsabilidade social como:

[...] obrigações que o homem de negócios tem de alinhar suas políticas, decisões ou linhas de ação aos valores e objetivos almejados pela sociedade (BOWEN *apud* BUSCH; RIBEIRO, 2009, p. 1).

O conceito exposto demonstra que, em um primeiro momento, a responsabilidade apresentava um caráter eminentemente

social, de relação ética com os demais membros da coletividade, sem incluir ainda o conceito *ambiental*. Nesse sentido, a responsabilidade social era identificada com doações a parcelas pobres da população. Cabe salientar ainda que a definição destacada apresenta um caráter subjetivo, na medida em que a responsabilidade social é apresentada como obrigação do *homem de negócios*, e não das empresas, já que se sustenta sobre um elemento ético-moral que é eminentemente humano.

Nas décadas seguintes, diversos autores contribuíram para aperfeiçoar esse primeiro conceito apresentado por Bowen⁴, integrando novos elementos. Dentre eles, destaca-se a contribuição de Keith Davis, que conferiu um caráter objetivo e gerencial à responsabilidade social, na medida em que a relacionou com as ações da empresa (e não do empresário), tendo em vista a obtenção de lucro no longo prazo (BUSCH; RIBEIRO, 2009, p. 1).

Nesse processo de especialização do conceito, desenvolveu-se a teoria dos *stakeholders*, anunciada por Freeman, no livro *Administração estratégica: a abordagem da parte interessada* (1984). Para o autor, *stakeholder* é “qualquer grupo ou indivíduo que foi afetado ou pode afetar a realização dos objetivos da organização” (BUSCH; RIBEIRO, 2009, p. 3). Nesse sentido, refere-se aos proprietários da empresa, funcionários, clientes, fornecedores, comunidade local, governo, etc. Segundo essa teoria, cada um dos *stakeholders* apresenta interesses próprios, por vezes conflitantes, e todos devem ser levados em consideração, cabendo ao administrador conferir equilíbrio às relações estabelecidas.

Dessa forma, o conceito de responsabilidade social, que em primeiro lugar relacionava-se à ação caridosa do homem de negócios, para em um segundo momento refletir a dimensão gerencial da empresa, com a teoria dos *stakeholders* inclui os mais diversos atores sociais a partir da configuração de uma rede de codependência. A relação entre esses atores pode ser identificada na definição de responsabilidade social apresentada pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS):

[...] comprometimento permanente dos empresários em adotar um comportamento ético e contribuir para o desenvolvimento econômico, simultaneamente melhorando a qualidade de vida de **seus empregados e de suas famílias, da comunidade local e da sociedade como um todo** (ALMEIDA *apud* BUSCH; RIBEIRO, 2009, p. 4) (grifo meu)

⁴ Busch e Ribeiro destacam os trabalhos dos seguintes autores: Carroll, Davis, Frederick, McGuire e Walton.

Apesar de ser essa a definição de responsabilidade social mais apresentada em artigos especializados, o conceito apresentado pelo CEBDS apresenta ainda um caráter subjetivo, na medida em que se relaciona a um comprometimento de caráter ético dos empresários.

Para os fins do presente estudo e como ponto de partida para discussão, com respeito às limitações que possa apresentar, adotar-se-á definição construída a partir de três aspectos fundamentais.

Em primeiro lugar, é preciso compreender que a responsabilidade social refere-se à conduta da instituição, e não às características pessoais de seus dirigentes, gestores ou administradores. Esse esclarecimento garante que a responsabilidade social seja observada independentemente da conduta subjetiva do gestor, tendo como fundamento de sua exigibilidade o reconhecimento do papel social da instituição.

Em segundo lugar, para que a definição de responsabilidade social seja condizente com a prática, não há como esperar que se fundamente, exclusivamente, em melhorar as condições de vida dos demais atores sociais. Esse objetivo deve ser compreendido em conjunto com a obtenção do lucro, evidenciando a necessidade de equilíbrio entre essas duas metas, como forma de conferir longevidade à própria empresa, na medida em que aumenta sua relação com a sociedade, com os funcionários, com os fornecedores, com o governo, etc.

Por fim, a noção de responsabilidade social deve evidenciar a codependência inerente à relação entre a instituição e a sociedade, uma vez que a primeira é construída a partir da sociedade, já que seus proprietários, funcionários, colaboradores e fornecedores são parte integrante da sociedade, e como tal, refletem seus valores e seu contexto cultural. No mesmo sentido, as empresas são criadas para satisfazer necessidades econômicas dessa sociedade e, para tanto, precisam conhecê-la e estabelecer diálogo com os diversos atores sociais, atentado para sua complexidade. Dito de outra forma, **responsabilidade social é o reconhecimento da não existência de limites reais entre as instituições e a sociedade**. Afinal de contas, a instituição nada mais é que uma ficção jurídica/sociológica, ao passo que a sociedade é o que existe de concreto.

A partir desse conceito de responsabilidade social, é possível compreender a **responsabilidade socioambiental como um *plus* ou um passo além, no sentido de reconhecer a sociedade**

e o ambiente como dimensões indissociáveis de um mesmo sistema. Nesse sentido, é fundamental que se compreenda o significado de *ambiente*, que agrega ao conceito de responsabilidade social uma nova e mais ampla dimensão. Sua primeira acepção está relacionada à ideia de meio ambiente natural, nos termos do que dispõe o art. 3º, I, da Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, definido como:

[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Entretanto, defende-se aqui que o termo responsabilidade socioambiental possui um caráter mais amplo, na medida em que a expressão *ambiente* não se limita a meio ambiente natural. Nesse sentido, a definição apresentada por José Afonso da Silva (2004, p. 21) revela-se mais pertinente para os fins do presente estudo. Segundo o referido constitucionalista, o conceito de meio ambiente compreende três aspectos. O primeiro deles relaciona-se ao *meio ambiente natural*, ou *físico*, e é formado pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora e a interação dos seres vivos e seu meio. Um segundo nível do meio ambiente, denominado *meio ambiente artificial*, é constituído pelo espaço urbano construído pelo homem. Por fim, o autor aponta ainda o *meio ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico. Apesar de esse último tipo ser também fruto da intervenção humana, diferencia-se do segundo pelo valor especial que lhe é atribuído, ultrapassando a relação de mera satisfação de necessidade.

Essa definição integral apresentada por José Afonso da Silva reflete os mesmos fundamentos da conceituação de responsabilidade empresarial oferecida pelo Instituto Ethos, que define a expressão como:

[...] uma forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a diminuição das desigualdades sociais. (INSTITUTO ETHOS, 2003).

No que toca ao aspecto do ambiente natural, a responsabilidade socioambiental relaciona-se diretamente à noção de desenvolvimento sustentável, em contraposição ao desenvolvimento como um fim em si mesmo. Nesse aspecto, leva-se em consideração a responsabilidade que as empresas apresentam no que concerne à

utilização dos recursos naturais nas várias etapas de produção. Tendo em vista a revelação de que todos nós somos parte integrante de um mesmo ecossistema, no qual a ação de cada um reflete positiva ou negativamente na situação dos demais, as empresas passaram a incluir em sua gestão estratégica a minimização dos impactos ambientais e o desenvolvimento de mecanismos de compensação.

Sobre o nível do ambiente urbano, a noção de responsabilidade socioambiental está ligada à promoção de qualidade de vida nas cidades e comunidades nas quais as instituições estão localizadas, melhorando o bem-estar dos grupos sociais que integram as empresas e que ocupam o mesmo espaço urbano (funcionários, proprietários, clientes, fornecedores, etc.). Exemplos dessa preocupação podem ser caracterizados na prática de adoção de parques e praças por determinadas empresas.

Já na dimensão cultural do ambiente, relacionada a produtos da ação humana que apresentam uma valoração especial, a responsabilidade socioambiental refere-se ao reconhecimento e à promoção de diversidades culturais, investindo em arte, museus, teatros, grupos de rua, etc.

Portanto, a proposta apresentada aqui é a de que **o conceito de responsabilidade socioambiental seja compreendido como o reconhecimento da não existência de limites reais entre a instituição, a sociedade (compreendida como o organismo formado pela interação dos diversos atores sociais) e o ambiente do qual essa sociedade é parte (em sua acepção ampla, o meio natural, o meio físico/urbano e o meio cultural), objetivando o equilíbrio entre as metas lucrativas das empresas e a satisfação de necessidades dos diversos atores sociais.**

4.2 *Accountability* e responsabilidade socioambiental em instituições públicas: duas faces da mesma moeda ligadas pela via da cidadania

A responsabilidade socioambiental, transposta para o âmbito das instituições públicas, apresenta um elemento que reforça toda a dinâmica tratada no item anterior: a *accountability*, tema cada vez mais em voga na Ciência Política.

O primeiro ponto que deve ser destacado diz respeito à impossibilidade de tradução literal desse conceito por uma única palavra da língua portuguesa, o que leva à necessidade de análise da significação doutrinariamente estabelecida. O sentido mais direto para *accountability* está relacionado à obrigação do funcionário

público (aqui entendido em seu sentido mais amplo, de forma a incluir o agente político) prestar contas a um organismo de controle ou à própria sociedade (SANO; ABRUCIO, 2008, p. 67). Dessa forma, pode ser compreendido como **a responsabilização do servidor público que se refere à obrigatoriedade de prestação de contas de seus atos, impondo a adoção de procedimentos transparentes, éticos e democráticos, passíveis de serem controlados pela sociedade.**

A *accountability* pode ser classificada em dois tipos: *accountability* vertical, e *accountability* horizontal (SANO; ABRUCIO, 2008, p. 67). A primeira delas é caracterizada pelo processo eleitoral de escolha dos mandatários, denominada também de *accountability* política ou *accountability* democrática. Revela-se na continuação ou não dos candidatos a cargos políticos, tomando-se por base o que foi realizado por eles. Nesse sentido, a *accountability* vertical caracteriza-se como uma responsabilização episódica (apenas nas eleições oficiais) e a *posteriori* (tomando por base ações já realizadas). Já a *accountability* horizontal revela-se nos mecanismos de controle da divisão clássica dos poderes, fundamentados no sistema de freios e contrapesos para impedir a tirania de um deles sobre os outros.

A partir desses dois tipos padrões, outros instrumentos de controle, sobretudo de *accountability* horizontal, desenvolveram-se para fiscalizar e acompanhar as ações dos agentes públicos, entre os quais estão inseridos os servidores públicos em sentido lato e em sentido estrito. Nas últimas décadas, foram vários os instrumentos desenvolvidos no sentido de fomentar a participação da sociedade, tais como audiências públicas, orçamento participativo, iniciativa de lei, etc.

Expostas as significações para o termo *accountability*, em sua dupla dimensão, a questão que se impõe é a seguinte: como relacionar *accountability* com responsabilidade socioambiental? A proposta do presente estudo é que sejam compreendidas como as duas faces de uma mesma moeda, a partir dos pressupostos da Democracia Deliberativa e da configuração de cidadania procedimental. Nesse sentido, **não há como compreender a responsabilidade socioambiental de instituições da Administração Pública sem a possibilidade de responsabilização por parte da sociedade, nos termos da *accountability*.** Mais do que prestar contas, a *accountability* relaciona-se à responsabilidade socioambiental de instituições na medida em que se refere à porosidade e à dialogicidade que deve permear a relação entre o

sistema institucional e o próprio sistema social.

Dito de outra forma, a *accountability* reforça a relativização de barreiras entre instituições e sociedade, fortalecendo, portanto, a responsabilidade socioambiental. **A tese sustentada no presente trabalho é a de que esse processo de integração é necessariamente realizado pela via da cidadania democrática deliberativa**, nos termos apresentados por Habermas e tratados no item 3.

5 CIDADANIA E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS

O conceito de responsabilidade socioambiental delineado no item anterior foi estabelecido nos seguintes termos: trata-se do reconhecimento da não existência de limites reais entre as instituições e a sociedade, levando-se em consideração o ambiente no qual esta sociedade está inserida, em seus aspectos naturais, urbanos e culturais. Em seguida, foi exposta a relação de codependência que une a responsabilidade socioambiental das instituições públicas e o conceito de *accountability*, na medida em que este é definido como a responsabilização dos agentes públicos (agentes políticos e servidores públicos no sentido amplo) em prestar contas à sociedade, a partir de procedimentos abertos, transparentes e democráticos. Por fim, conclui-se que essa relação entre responsabilidade socioambiental e *accountability* é permeada pela cidadania, enquanto postura participativa capaz de integrar os diversos atores sociais de forma inclusiva, dialógica e procedimental.

A partir desses pressupostos, pretende-se tratar, ainda que em breves apontamentos, sobre a responsabilidade socioambiental no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Para tanto, o ponto de partida para o debate serão os projetos apresentados no site do TRE-MG⁵, a partir do link “*responsabilidade social*”, na página “*Ação Social*”. Na referida página, constam 5 projetos, relacionados a seguir com as respectivas descrições apresentadas no site institucional do TRE-MG:

- **Biblioteca** dos messageiros mirins

A biblioteca dos messageiros mirins foi implementada a partir da visão de que ler é estabelecer um diálogo com o que é lido;

⁵ http://www.tre-mg.jus.br/acao_social/acao_x.htm, conforme apresentada no Anexo 1.

é possibilitar a observação de aspectos da vida que antes passavam despercebidos; é capacitar para “ler” a vida.

O interesse pela leitura por parte de um adolescente que atuava no TRE como mensageiro mirim despertou, na servidora Mércia Edite de Souza, a percepção de que, assim como aquele jovem, outros como ele - que vivem, em muitos casos, situações de pobreza e violência em suas famílias e comunidades - poderiam também encontrar, no gosto pela leitura, uma alternativa que possibilitasse driblar essa difícil realidade, através de um crescimento cultural e humano.

A iniciativa de formar uma biblioteca para os mensageiros mirins do TRE surgiu, assim, em 2002, com **a proposta de facilitar o acesso aos livros e o entendimento dos textos por meio de sinopses da leitura**, o que faz despertar no jovem o desejo de ler. As narrativas e comentários dos adolescentes sobre as leituras também têm incentivado cada vez mais jovens a mergulhar no precioso universo do conhecimento proporcionado pela leitura.

Percebendo o interesse dos leitores e a iniciativa da colega, outros servidores do TRE passaram a doar livros. Atualmente, a biblioteca conta cerca de 500 títulos, entre obras doadas e emprestadas. **Além dos mensageiros mirins, o pessoal terceirizado, servidores do TRE e até mesmo pessoas da comunidade local podem ter acesso aos livros.**

Para despertar o interesse e adequar a leitura ao público alvo, a responsável pela biblioteca também explica o estilo dos autores, a abordagem de suas obras, e trabalha junto com os leitores até que estes encontrem os livros com os quais se identificam, possibilitando o crescimento do interesse pela leitura e a ampliação da percepção literária.

A liberdade de escolha é a marca registrada dessa biblioteca. Segundo Mércia, “se o jovem não gostar do livro ele pode devolvê-lo e escolher outro, trocando os títulos quantas vezes for necessário, até que descubra o estilo que mais o agrada. A partir do momento em que a pessoa encontra o que a agrada, descobre o prazer de ler e, então, um novo mundo se-lhe descortina”, diz ela. (Destaques meus.)

- **Cinema** dos mensageiros mirins

O “Projeto Cinema”, iniciado em março de 2007, foi desenvolvido a partir da **Coordenadoria de Serviços Gerais (responsável pelos trabalhadores terceirizados do TRE-MG) para apresentar, aos mensageiros mirins (adolescentes de 16 e 17 anos), através da linguagem cinematográfica, as diversas realidades sociais e humanas da atualidade. O objetivo é**

abrir novas perspectivas de pensamento e despertar, nos jovens, o interesse por temas variados, ampliando, assim, seu repertório cultural, através de filmes que estimulem seu senso crítico.

Exibidos mensalmente, os filmes são selecionados a partir de critérios que consideram, sobretudo, a qualidade do conteúdo e o potencial de interesse por parte dos jovens. Nessa linha, os filmes apresentados devem transmitir mensagens que contribuam na formação social, profissional e humana dos jovens. Oriundos, em sua maioria, de famílias e de regiões urbanas carentes em termos sócio-econômicos, os mensageiros mirins que atuam no TRE-MG ressentem-se, na maior parte dos casos, de acesso às salas de cinema e a filmes que lhes acrescentem valores éticos e humanos.

O aprofundamento dos temas vivenciados nos filmes é feito através de debates sobre as obras apresentadas, os quais ocorrem sempre após o término da exibição. Servidores do Tribunal, responsáveis pela orientação sócio-pedagógica dos mensageiros mirins, incentivam os jovens a compartilhar opiniões e experiências pessoais e comunitárias relativas aos temas dos filmes. Além do entrosamento entre os jovens, o aprendizado, tanto dos adolescentes quanto dos próprios servidores ali envolvidos é o melhor e o mais valioso resultado dessa iniciativa.

O “Projeto Cinema” conta com o apoio de todos os servidores do Tribunal, em especial com o das chefias dos setores em que atuam os mensageiros mirins, pois os jovens são dispensados de seus serviços para participarem do projeto. Em setembro de 2007, os responsáveis pelo projeto inovaram ao promover, nas dependências do TRE-MG, a apresentação da peça teatral “Diário de um encontro”, cujo tema versou sobre a contaminação pela Aids. O contato dos jovens com o tema e com os atores também obteve resultados bastante positivos. (Destaques meus.)

- Cestas Básicas para os mensageiros mirins e para os trabalhadores terceirizados

A iniciativa de entregar uma cesta básica para cada mensageiro mirim e para cada trabalhador terceirizado nasceu, em 1998, a partir da observação de que muitos dos adolescentes que atuavam no TRE chegavam aos locais de trabalho enfraquecidos pela falta de alimentação. Para esses jovens, o lanche e o almoço recebidos no TRE eram as únicas refeições do dia. Sensibilizada com tal situação, a servidora Sandra Montarroyos propôs-se a recolher, entre os colegas interessados, ajuda financeira para a compra de mantimentos a serem distribuídos aos mensageiros mirins.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

Em 2001, com o apoio da servidora Mércia Edite de Souza, **a aquisição e distribuição das cestas básicas foram estendidas aos trabalhadores terceirizados, incluindo-se aí faxineiros, porteiros e carregadores, dentre outros.**

Atualmente, cerca de 190 pessoas recebem mensalmente a cesta básica, o que representa uma complementação significativa no suprimento das necessidades nutricionais de cerca de 900 pessoas, somando-se os terceirizados e suas famílias.

- *Programa Atuação*, que desenvolve nos servidores uma consciência socioambiental

O Atuação é o Programa Socioambiental do TRE-MG, que foi criado em 2007 para desenvolver nos servidores uma consciência ambiental, com a adoção de práticas sustentáveis e de promoção social. Ele atua em duas frentes: Coleta Seletiva Solidária, com a doação, a associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, dos resíduos recicláveis descartados pelo Tribunal, e Consumo Consciente, com a adoção de procedimentos que evitem o desperdício de material e de recursos naturais e financeiros.

O Atuação faz parte das metas do Planejamento Estratégico do Tribunal para 2009/2010, que demonstra a preocupação da instituição com o meio ambiente e a questão social.

Todos os servidores, mensageiros mirins, funcionários da limpeza e visitantes participam do Programa, que é coordenado por uma comissão multisetorial. O Atuação está sendo implantado inicialmente em Belo Horizonte e, numa segunda etapa, será estendido aos cartórios eleitorais do interior do Estado.

Entre os materiais coletados estão papéis, plásticos (copos descartáveis, sacolas e garrafas pet), pilhas e baterias, cartuchos e embalagens tetrapak.

Papel Reciclado - Um grande passo já adotado pelo Tribunal é a utilização do papel reciclado nos procedimentos internos, o que, além de evitar o corte de árvores, estimula a economia de centenas de entidades de catadores que têm no lixo sua principal ou única fonte de renda.

Campanha Tetra Pak - A campanha de coleta de embalagens Tetra Pak foi iniciada em maio de 2007. Os servidores depositam nas caixas coletoras as embalagens longa vida dos produtos consumidos nas cantinas ou trazidas de casa. Atualmente, são coletados, a cada 15 dias, cerca de 20 sacos de 100 litros com embalagens Tetra Pak, que são encaminhados à entidade

I Concurso de Monografias do TRE-MG

TZEDAKÁ (Centro de Informação e Referência para Educação Ambiental que desenvolve projetos com jovens estudantes de 16 a 18 anos e de 18 a 30 anos, em situação de risco social).

- Projeto "Árvore da Solidariedade", que busca estimular os valores da cooperação e da solidariedade entre os servidores do TRE-MG

Com o objetivo de sensibilizar e estimular os valores da cooperação e da solidariedade entre os servidores do TRE-MG, surgiu, em 2005, o projeto "Árvore da Solidariedade". A iniciativa, simples e eficaz, utiliza o período de Natal e um de seus símbolos - a árvore - para tornar realidade os sonhos de crianças carentes, permitindo que, em torno dessa árvore, também aconteça o encontro e a confraternização dos servidores interessados em realizar esses sonhos.

O projeto "Árvore da Solidariedade" é conduzido pela Coordenadoria de Educação e Desenvolvimento, com o apoio de outros setores do Tribunal, dentre eles a Coordenadoria de Comunicação Social, Seção de Artes Gráficas, Secretaria de Tecnologia da Informação e Seção de Transportes. **O trabalho consiste no atendimento dos sonhos de Natal de crianças pobres acolhidas em creches de Belo Horizonte, em especial as localizadas na região do TRE-MG.**

Uma vez escolhidas as creches a serem beneficiadas, as crianças são fotografadas e, a partir das fotos, são preparados cartões que trazem, também, indicações dos presentes que elas desejam receber no Natal. Os cartões são colocados nas árvores de Natal montadas nos saguões de entrada do edifício-sede e edifício-anexo do TRE. Os servidores do Tribunal são, então, convidados a escolher as crianças que desejam presentear a partir dos cartões correspondentes colhidos nas árvores de Natal.

No dia determinado, servidores vão às creches levando os presentes, que são posteriormente distribuídos pelo Papai Noel (protagonizado pelo servidor do TRE, Walter Furlan).

A iniciativa, repetida com sucesso em 2006, **proporciona a interação do TRE com a comunidade, reforçando a idéia de que é possível coordenar o serviço público com ações individuais em prol da comunidade, sobretudo dos mais carentes.** O projeto tem atendido cerca de 300 crianças por ano.

Expostos os programas, segue-se a seguinte questão: tais programas apresentam os pressupostos necessários para caracterizá-los como programas de responsabilidade socioambiental? Para debater essa questão, é preciso retomar os

aspectos do conceito de responsabilidade socioambiental tratados no item anterior para confrontá-los com os projetos apresentados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

O primeiro aspecto que deve ser observado relaciona-se ao caráter gerencial da responsabilidade socioambiental da instituição, que não deve ser confundida com o sentido restrito e subjetivo de caridade pessoal. Como visto, a responsabilidade socioambiental de determinada instituição deve ultrapassar a vontade moral de seus gestores para alcançar o seu planejamento estratégico e objetivo. Conforme Elenice Roginski Santos:

A filantropia foi passo inicial em direção à responsabilidade social, não sendo esta, portanto, sinônimo daquela, mas representando a sua evolução ao longo do tempo. **As ações de filantropia, motivadas por razões humanitárias, são isoladas e reativas**, enquanto o conceito de responsabilidade social possui uma amplitude muito maior. A diferença entre as duas, segundo o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, instituição brasileira que se dedica a disseminar a prática da responsabilidade social empresarial, é a de que, enquanto **a responsabilidade social faz parte do planejamento estratégico, trata diretamente dos negócios da empresa e de como ela os conduz e é instrumentos de gestão**, a filantropia é apenas relação social da organização para com a comunidade (SANTOS, 2004, p. 32) (Destaques meus.)

Nesse sentido, o ponto de partida para a análise desse primeiro aspecto deve ser orientado pelo Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (Resolução nº 809, de 17/12/2009), disponível no site da instituição. Segundo o referido documento, a missão fundamental do TRE-MG é **garantir a legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado, a fim de fortalecer a democracia, visando consolidar a credibilidade da Justiça Eleitoral, especialmente quanto à efetividade, transparência e segurança**. Alinhados a esta missão, são apresentados os seguintes objetivos:

Art. 4º O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais tem como **objetivos estratégicos**, devidamente alinhados ao Planejamento Estratégico da Justiça Eleitoral:

- I - garantir a legitimidade do processo eleitoral;
- II - garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos;
- III - buscar a excelência na gestão de custos operacionais;
- IV - aprimorar continuamente a segurança do processo

eleitoral;

V - aperfeiçoar o planejamento de eleições;

VI - fomentar a interação e a troca de experiências entre tribunais (nacionais e internacionais);

VII - fortalecer e harmonizar as relações entre Poderes, setores e instituições;

VIII - aprimorar a comunicação com públicos externos;

IX - promover a cidadania;

X - melhorar a relação com o meio ambiente;

XI - desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos servidores;

XII - motivar e comprometer os Magistrados e servidores com a execução da estratégia;

XIII - adequar o quadro funcional às necessidades institucionais;

XIV - garantir a infraestrutura física apropriada às atividades administrativas e judiciais;

XV - garantir a infraestrutura de Tecnologia da Informação;

XVI - assegurar recursos orçamentários necessários para a execução da estratégia. (BRASIL, 2009) (Destaques meus.).

O documento anexo à referida resolução indica, em organograma disposto na página 6, que dois objetivos se relacionam diretamente à responsabilidade social da instituição: **promover a cidadania e melhorar a relação com o meio ambiente**. A partir desses pressupostos, as páginas 13 e 14 do documento anexo, que tratam especificamente da responsabilidade social do TRE-MG, relacionam os projetos *Voto Forte*, *Mesário Voluntário*, *Árvore da Solidariedade* e *Atendimento Itinerante On-line* ao objetivo de promoção de cidadania; identificam, ainda, o programa Atuação ao aspecto de melhorar a relação com o meio ambiente.

O primeiro aspecto que chama a atenção é a discordância entre os programas apresentados no Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral para os anos 2010/2014 e os projetos apontados no site da instituição, no *link* específico “*Responsabilidade Social*”. Aparecem três projetos novos no planejamento estratégico, sendo que dois deles, embora não constem na referida página, estão presentes em outros *links* do site institucional:

- *Projeto Voto Forte*: busca estimular a educação para cidadania através de apresentação de peça teatral, palestra e dinâmicas que tratam da importância da participação e da

escolha na vida social e na vida política;

- *Projeto Mesário Voluntário*: apresenta informações sobre a importância do mesário para a realização das eleições, buscando incentivar a participação voluntária e facilitar a inscrição pelo site;

O terceiro projeto indicado não consta de forma específica no site do Tribunal e, no documento anexo à resolução que determina o planejamento estratégico da instituição (Anexo II, p. 72), é descrito da seguinte forma:

- *Atendimento Itinerante On-line*: tem como finalidade possibilitar que pessoas efetuem a inscrição ou transferência eleitoral em atendimentos realizados fora dos cartórios eleitorais.

Nesse contexto, dois projetos estão ligados diretamente à função precípua da Justiça Eleitoral em geral e do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais em particular: *Mesário Voluntário* e *Atendimento Itinerante On-line*. Afinal de contas, a realização das eleições é o objetivo primordial dessa Justiça especializada, o que leva à conclusão de que é de sua responsabilidade a montagem de seções eleitorais e a nomeação de mesários, bem como o cadastramento de eleitores e a atualização desse cadastro. Nesse sentido, cabe questionar: qual é o componente desses dois projetos que permitem que eles sejam enquadrados como exemplos de responsabilidade social?

A resposta a esta questão fundamenta-se no fato de que, embora diretamente relacionados às funções da Justiça Eleitoral, esses dois projetos ultrapassam a determinação legal que orienta a realização das eleições para acrescentar a ela um *plus*: sobre a nomeação de mesários exigida por lei, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais procura incentivar a participação voluntária, destacando o importante papel desempenhado por esses atores; e, no que toca ao cadastramento de eleitores, a instituição, sensível às dificuldades de ordem prática que muitas vezes a lei não consegue alcançar, disponibiliza seu aparato para facilitar esse procedimento, deslocando materiais e servidores a locais diversos do cartório eleitoral. Nesse sentido, há que falar em responsabilidade social, na medida em que esses projetos revelam que o Tribunal Regional Eleitoral concebe a instituição como parte integrante da sociedade, flexibilizando seus limites para gerar maior integração à sociedade.

Mais especificamente, essa integração, nos dois projetos destacados, é orientada pela via da cidadania, na medida em que

procura destacar a importância da participação direta dos indivíduos nas eleições, como mesários e como eleitores. Esse viés enquadra-se na questão da *accountability* enquanto componente necessário à responsabilidade socioambiental em instituições públicas, potencializando a integração entre essas instituições e a sociedade civil de forma necessariamente mais forte do que ocorre nas empresas privadas.

No mesmo sentido, vislumbra-se de forma ainda mais clara a responsabilidade social no terceiro projeto: Voto Forte. Nesse caso, não há ligação direta entre as atribuições do projeto e as atribuições da Justiça Eleitoral. Portanto, enquanto nos dois projetos anteriores a responsabilidade social aparece em caráter adicional às funções primordiais da Justiça Eleitoral, neste terceiro projeto a promoção da cidadania constitui objeto principal, na medida em que procura debater e discutir o papel do cidadão não apenas no processo eleitoral, mas também nas diversas esferas de participação política. Dessa forma, o projeto Voto Forte é o que se alinha de forma mais intensa ao conceito de cidadania exposto no presente trabalho, enquanto processo aberto e dialógico, em permanente construção.

A apresentação da peça teatral combinada com as dinâmicas e os debates orientados revela um poderoso canal de comunicação entre o Tribunal Regional Eleitoral e a sociedade civil, mais especificamente, os setores com menor grau de escolaridade. Como consequência direta dessa porosidade institucional, observa-se a criação de vínculos entre o TRE-MG e a sociedade, contribuindo para a imagem da instituição, cada vez mais identificada com a democracia, o combate à corrupção e o incentivo à participação. Além disso, a realização desse projeto não se limita a debater o papel fundamental do processo eleitoral para a construção de uma sociedade democrática: o Voto Forte ultrapassa esse limite para debater a importância de todas as escolhas e das decisões que permeiam a vida. Nesse sentido, contribui para o fortalecimento da *accountability* horizontal e para o desenvolvimento da cidadania. Por essas características intensas, o projeto deve assumir papel fundamental no planejamento estratégico do Tribunal Regional Eleitoral, no que toca à responsabilidade social e à promoção da cidadania.

O quarto projeto apontado dentro do contexto da responsabilidade social/promoção de cidadania do TRE-MG é o único também consta na página “Responsabilidade Social” no site institucional: Árvore da Solidariedade. Nesse caso, e tendo em vista os pressupostos colocados pelo presente estudo, há que debater, em primeiro lugar, como esse projeto promove cidadania. No sentido

adotado aqui, a cidadania é coparticipativa e inclusiva, geradora de autonomia e, portanto, não pode ser confundida com assistencialismo. Isso não significa que a caridade e a doação não sejam comportamentos positivos e desejáveis, tanto em indivíduos como em instituições. O que se pretende aqui é verificar se a promoção de cidadania é realmente o motor principal desse projeto. Numa análise mais profunda, a partir do conceito de cidadania adotado nesse estudo, é possível afirmar que esse projeto de responsabilidade social do Tribunal Regional Eleitoral fundamenta-se em outros objetivos.

Para que seja possível aprofundar essa questão, recorre-se à colaboração do Instituto Ethos, que sistematiza a responsabilidade socioambiental em 7 diretrizes:

- 1ª Adote valores e trabalhe com transparência
- 2ª Valorize empregados e colaboradores
- 3ª Faça sempre mais pelo meio ambiente
- 4ª Envolver parceiros e fornecedores
- 5ª Proteja clientes e consumidores
- 6ª Promova sua comunidade
- 7ª Comprometa-se com o bem comum

(INSTITUTO ETHOS, 2003, p. 13.)

A análise dessas diretrizes permite enquadrar o projeto *Árvore da Solidariedade* nas duas últimas orientações: promova sua comunidade e comprometa-se com o bem comum. Trata-se, portanto, de um projeto relacionado diretamente à promoção da solidariedade e ao estabelecimento de vínculos entre a instituição e a comunidade, sobretudo levando em consideração o público alvo do projeto: creches localizadas na região do TRE-MG. Além disso, o papel fundamental da instituição, nesse projeto específico, é o de estabelecer a conexão entre o público-alvo e os servidores do tribunal, que são os doadores dos brinquedos de Natal, além de oferecer o apoio logístico para a arrecadação e a distribuição de doações.

Nessa perspectiva mais ampla devem ser enquadrados os demais projetos apresentados na página “*Responsabilidade Social*”, no site institucional: *biblioteca dos mensageiros mirins e trabalhadores terceirizados*. Todos esses projetos, que não constam do planejamento estratégico do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais para os anos 2010 e 2014, são fundamentais para estabelecer

um vínculo duradouro e efetivo entre os servidores públicos e os demais funcionários que, embora não sejam servidores no sentido legal, contribuem fundamentalmente para o bom andamento das atividades desenvolvidas pelo tribunal. São projetos que atendem diretamente à seguinte diretriz: valorize empregados e colaboradores.

Quanto ao segundo objetivo relacionado na Resolução nº 809/2009 - melhorar a relação com o meio ambiente -, é destacado o *Projeto Atuação*. Sua pertinência à responsabilidade socioambiental é clara e objetiva, na medida em que o projeto procura atentar para o impacto ambiental nas ações desenvolvidas pelo Tribunal Regional Eleitoral. Trata-se de projeto já em andamento na instituição, cuja presença é bastante marcante no cotidiano dos servidores. Inicialmente relacionado à implantação de coleta seletiva, o projeto *Atuação* ampliou-se para debater e orientar sobre outras questões afetas ao meio ambiente: utilização de água, luz, papéis, ar condicionado, quantidade de materiais, etc. Nesse contexto, é interessante destacar a presença do projeto na rotina dos diversos setores, com orientações constantes nos espaços de comunicação institucional e informações sobre a destinação de resíduos recicláveis, contribuindo para a motivação dos setores em aderirem ao projeto.

6 CONCLUSÕES

O conceito de responsabilidade socioambiental delineado na presente monografia foi estabelecido nos seguintes termos: trata-se do reconhecimento da não existência de limites reais entre as instituições e a sociedade, levando-se em consideração o ambiente no qual esta sociedade está inserida, em seus aspectos naturais, urbanos e culturais.

Mais especificamente no que diz respeito ao tema aplicado às instituições públicas, foi exposta a relação de codependência que une a responsabilidade socioambiental dessas instituições e o conceito de *accountability*, na medida em que este é definido como a responsabilização e a prestação de contas à sociedade, a partir de procedimentos abertos, transparentes e democráticos. Essa relação entre responsabilidade socioambiental e *accountability* é necessariamente permeada pela cidadania, enquanto postura participativa capaz de integrar os diversos atores sociais de forma inclusiva, dialógica e procedimental.

A partir desses pressupostos conceituais e teóricos, o

presente estudo procurou analisar as ações do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais referentes à responsabilidade socioambiental. Foram dois os principais instrumentos utilizados nesta análise: o site institucional do TRE-MG e a Resolução nº 809/2009, que determina o planejamento estratégico para os anos 2010/2014.

As conclusões estabelecidas são as seguintes: o quadro apresentado pelo planejamento estratégico do TRE-MG, apresenta um caráter restrito, na medida em que se fundamenta apenas sobre duas diretrizes: promoção da cidadania e melhoria da relação com o meio ambiente.

Os dois objetivos destacados apresentam projetos bem desenvolvidos: o Projeto Voto Forte, relacionado à promoção de cidadania; e o Projeto Atuação, que diz respeito à melhoria da relação com o meio ambiente. São projetos coesos, que constituem o carro-chefe da responsabilidade socioambiental da instituição.

Por outro lado e devido a essa redução, o planejamento estratégico do tribunal não atentou para as especificidades do projeto Árvore da Solidariedade e não abarcou importantes programas relacionados à constituição de vínculos duradouros com o público interno, especialmente mensageiros-mirins e terceirizados. Espera-se que esses projetos sejam reforçados e fortalecidos, como forma de garantir a efetiva realização da responsabilidade socioambiental.

Os projetos *Mesário Voluntário* e *Atendimento Itinerante On-line*, ambos relacionados à promoção da cidadania, podem ser fortalecidos com a participação dos servidores do Tribunal Regional Eleitoral, em primeiro lugar, e, principalmente, com a divulgação e participação de eleitores. O primeiro deles, por exemplo, concentra-se fundamentalmente em peças publicitárias divulgadas no período eleitoral. O fortalecimento desse projeto pode ser mais bem trabalhado nos “pontos de encontro” ordinários entre a instituição e a sociedade, a saber, o site do TRE-MG (que não apresenta um *link* chamativo sobre o tema) e o Polo de Atendimento ao Eleitor (que poderia reforçar a abordagem dos servidores para essa questão). Além disso, é interessante que esse contato ultrapasse os espaços da Justiça Eleitoral para agregar a participação efetiva de empresas, órgãos públicos e escolas, com o estabelecimento de convênios e de vínculos mais duradouros, além do período eleitoral. No mesmo sentido, o *Atendimento Itinerante On-line* pode potencializar seu alcance social por meio de divulgação mais direcionada, no site e no Polo de Atendimento.

Por fim, o planejamento estratégico do Tribunal Regional Eleitoral deixou de apontar um importante programa de responsabilidade socioambiental que a instituição promove: a Ouvidoria.

- Ouvidoria: setor responsável pela comunicação e atendimento de solicitações do público interno e externo do TRE-MG;

[...] Este é um canal direto de comunicação com o Tribunal Regional Eleitoral.

O Ouvidor tem a função de **defender os direitos e garantias fundamentais do cidadão e de promover o aprimoramento dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral por meio do recebimento e tratamento das reclamações, denúncias, sugestões e elogios.**

Nosso objetivo é atender com presteza, eficiência e transparência a todas as demandas do eleitor. [...]

A tônica fundamental da responsabilidade socioambiental em instituições públicas é justamente a transparência e o controle - elementos constitutivos da *accountability*. Nesse sentido, a presença de um setor capaz de condensar as informações provenientes do público interno e do público externo constitui peça-chave no planejamento estratégico do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais e na realização efetiva da responsabilidade socioambiental, flexibilizando as fronteiras entre a instituição e a sociedade de forma ainda mais intensa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Resolução nº 809**, de 17 de dezembro de 2009. Institui o Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais para o período de 2010/2014. Disponível em: <http://tre-mg.jus.br/portal/website/legislacao/resolucao_tre/res_tre_809.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Ação social:** projetos de responsabilidade social desenvolvidos no TRE-MG. Disponível em: <http://www.tre-mg.jus.br/acao_social/acao_x.htm>. Acesso em: 17 de dez. 2009.

BUSCH, Susanna Erica; RIBEIRO, Helena. **Responsabilidade socioambiental empresarial:** revisão da literatura sobre os conceitos. 2009. Disponível em: <http://64.233.163.132/search?q=cache:NOtTT1noE-QJ:www.interfacehs.sp.senac.br/br/artigos.asp%3Fed%3D11%26cod_artigo%3D200+CARROL,+1999%3B+ASHLEY+et+al.,+2002&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta.** São Paulo: RT, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

FERREIRA JUNIOR, Amarílio; BITTAR, Marisa. **Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar.** 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622008000300004&script=sci_arttext>. Acesso em 2 jan. 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro:** teorias políticas. São Paulo: Loyola, 2002.

INSTITUTO ETHOS. **Responsabilidade sócioempresarial para micro e pequenas empresas – passo a passo.** 2003. Disponível em: <http://www.ethos.org.br/_Uniethos/Documents/responsabilidade_micro_empresas_passo.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2010.

I Concurso de Monografias do TRE-MG

MARRONI, Fernando. **Trabalhadores:** o servidor público enquanto cidadão. 2006. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/conteudo/trabalhadores-o-servidor-publico-enquanto-cidadao>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

QUITANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; OLIVEIRA, Maria Gardênia de. **Um toque de clássicos:** Marx, Durkheim e Weber. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil:** o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n3.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SANTOS, Elenice Roginski. **Responsabilidade social ou filantropia?** 2004. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_fae_business/n9/10_rs_filantropia.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional ambiental.** São Paulo: Malheiros, 2004.