

## Transparência e confiabilidade do processo eleitoral

Honildo Amaral de Mello Castro(\*)

1- Introdução. 2- Conceito de voto e o seu valor enquanto instrumento realizador da cidadania. O projeto Eleitor do Futuro; 3- A transparência: supressão de leis casuísticas e fisiológicas: a reforma política. 4- A confiabilidade: O Direito Eleitoral como norma de conduta para todos, igualmente, sem pressão política e casuísmos: O Projeto das Escolas Judiciais Eleitorais. 5- Conclusão.

### 1- INTRODUÇÃO.

Coube-me neste Seminário fazer algumas considerações e reflexões acerca do tema 'Transparência e confiabilidade do Processo Eleitoral?', e o faço com o propósito de realçar para os senhores e senhoras de que não há Direito Eleitoral onde não esteja enraizada a participação popular na construção de um Estado Democrático de Direito como forma de expressão da soberania.

O tempo que me é outorgado é pequeno e devo reparti-lo com os ilustres colegas que compõem essa mesa, razão porque as minhas reflexões ficarão, de certa forma, apenas enunciadas, sem um maior aprofundamento desse vatíssimo tema.

O processo eleitoral é o instrumento para a construção do Estado Democrático de Direito de forma a aperfeiçoar o sistema político, no qual existem diversas elites ou correntes concorrendo entre si na arena eleitoral, na busca do consenso popular, ou seja, na busca da representatividade da soberania de um povo.

Um Estado Democrático somente existe quando estruturado, embasado, sedimentado em um governo de leis e não dos homens, ou como nos ensina NOBERTO BOBBIO: "Retomo a minha velha idéia de que direito e poder são as duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar direitos e só o direito pode limitar o poder. O estado despótico é o tipo ideal de estado de quem se coloca do ponto de vista do poder; no extremo oposto encontra-se o estado democrático, que é o tipo ideal de estado de quem se coloca do ponto de vista do direito".

E, quando se exalta o governo de leis em contraposição ao governo dos homens, deve-se pensar nas leis fundamentais, nos princípios constitucionais tão esquecidos, ignorados, ofendidos por razões de política de governo, cujas conseqüências abalam e desestruturam o sistema jurídico-constitucional, portanto ofendem a soberania popular outorgada na Constituição Federal de 1988, notadamente nos enunciados do seu artigo primeiro.

Diante desses ensinamentos e realidade constitucional, vejo o Processo Eleitoral com a figuração de apenas dois atores, o povo e os partidos políticos, nesses inseridos os candidatos. O Direito Eleitoral é a partitura de uma regência na busca do aperfeiçoamento do Estado Democrático de direito, no qual a Justiça Eleitoral há de ser vista como a maestrina que apenas rege a partitura das regras eleitorais estabelecidas constitucionalmente para que o sucesso, a sintonia e o bom tom do concerto entre a vontade do povo e os partidos políticos se cristalizem segundo os princípios fundamentais, livres e soberanos.

Para preservar esse Estado Democrático de Direito é preciso que as partituras e as leis sejam bem escritas, sem casuísmos e fisiologismo, mas dirigida à preservação do Estado Direito; que a maestrina - a Justiça Eleitoral - faça uma regência de "transparência e confiabilidade do processo eleitoral", sem a perda do compasso relativamente aos seus precedentes jurisprudenciais, que hoje existem e devem ser mantidos com o mais absoluto rigor para se evitar os abusos e ilegalidades de toda e qualquer natureza, e que eu, no propósito de alinhar alguns princípios, assim os elenco:

a) O voto e a sua magnitude enquanto exercício da cidadania. O projeto eleitor do futuro;

b) A transparência: supressão de leis casuísticas e fisiológicas: A reforma política.

c) A confiabilidade: O Direito Eleitoral como norma de conduta para todos, igualmente, sem pressão política e casuísmos: O Projeto das Escolas Judiciais Eleitorais.

## 2- CONCEITO DE VOTO E O SEU VALOR ENQUANTO INSTRUMENTO REALIZADOR DA CIDADANIA. O PROJETO ELEITOR DO FUTURO.

HANNAH ARENDT, em síntese perfeita, afirmou que cidadania é direito a ter direito.

O admirado, festejado e sempre lembrado Mestre RUI BARBOSA, ao tratar do tema da eleição depois de profetizar que o voto é a primeira arma do cidadão, também nos legou o ensinamento de que a condição mais substancial do voto é a sua liberdade. Sem liberdade não há voto. (EE, SP, Casa Garraux, 1910, p. 263), para então asseverar que ?voto quer dizer seleção, ato deliberativo, exercício da vontade senhora de si mesma. Voto escravo, ou escravidão votante são monstruosas antilogias, antinomias grosseiras, associações de termos impossíveis. Por isso não é de hoje a doutrina que, se provando a ausência de liberdade, considera anulada a eleição (Ob. Cit. P. 263). Cfr. Temário de Rui Barbosa in Rui Barbosa. Escritos e Discursos Seletos, Editora Casa de Rui Barbosa, 1995, p. (98).

Certamente, diante desses conceitos, preciosos são os ensinamentos da Professora Mineira CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA:

?voto é poder. O voto é o verbo mais vigoroso do cidadão. É sua voz que se faz soar para a plenificação da democracia representativa. E, como elemento fundamental de formação dos órgãos governamentais representativos, o voto sujeita-se a todas as insidiosas manifestações de corrupção neste que é sempre o seu terreno mais fecundo: o poder.

Entre a liberdade do cidadão e a sua manifestação externa pelo voto, muitas vontades e interesses podem pender e buscar mudar, assim, o curso da vontade que se quer nele expressar. Daí porque desde a Antigüidade se buscou fazer da participação popular direta a melhor demonstração da efetiva realização democrática?.

O Direito Eleitoral e a Justiça Eleitoral existem, fundamentalmente, não apenas para unirem, aparentemente, conceitos relativos ao Estado Democrático de Direito, mas para

assegurarem que a expressão da soberania popular manifestada através do voto, não seja maculada, ou em outras palavras, seja preservada, por ser a primeira arma do cidadão? no dizer de Rui e, também, poder, na observação de Carmen Lúcia.

Aqueles que servem a Justiça Eleitoral manifestavam preocupação acerca da importância do voto enquanto instrumento da cidadania, buscando no estudo do passado recente evitar as fraudes costumeiras que modificavam o exercício livre e consciente do eleitor, descaracterizando a instrumentalidade do valor e importância do ato de votar, para ser um objeto de mercancia, de compra do poder econômico, ou dos variados abusos do poder político-administrativo.

A lucidez e visão de futuro de um magistrado, o Ministro Sálvio de Figueiredo, então Corregedor-Geral Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral, fez criar no Brasil o ?Programa Eleitor do Futuro?, abraçado por todos os Tribunais Regionais Eleitorais, cujo objetivo, em síntese, é trabalhar sem qualquer conotação político-ideológico o jovem na faixa etária de até dezesseis anos quanto à importância do voto, a sua expressão de poder e cidadania e do seu valor no processo do Estado Democrático de Direito como impeditivo de ser objeto de troca, de favores ou de mercancia.

É a chamada educação para cidadania.

NORBERTO BOBBIO nos ensina que ?nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado da ACTI-VAE CIVITATIS·? , com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática? para, então, louvando-se em Stuart Mill dizer que ?a participação eleitoral tem um grande valor educativo; é através da discussão política que o operário, cujo trabalho é repetitivo e concentrado no horizonte limitado da fábrica, consegue compreender a conexão existente entre eventos distantes e o seu interesse pessoal e estabelecer relações com cidadãos diversos daqueles com os quais mantém relações cotidianas, tornando-se assim, membro consciente de uma comunidade?.

Guardadas as devidas proporções, escoimada a linguagem de época, o que se busca é integrar o jovem nos conceitos éticos e de valoração do exercício da cidadania do processo eleitoral, de forma que se torne membro consciente de uma comunidade,

afastando-o da apatia política pois que tem ou terá, alcançada a idade mínima, direito ao voto

Não me permite o tempo adentrar com maior profundidade ao tema, mas posso afirmar-lhe se faz absolutamente necessário esse projeto e um sucesso a sua implantação e difusão nos rincões deste País.

O nosso Estado, um dos precursores na sua implantação, trabalha, hoje, com mais de quatro mil jovens escolares apenas na capital e cremos, ser esse o princípio de uma radical transformação no processo eletivo, e que resultará na expressão da vontade livre e consciente de escolher, para si próprio, o melhor candidato a quem o cidadão outorgará uma representatividade nos vários níveis políticos.

### 3- A TRANSPARÊNCIA: SUPRESSÃO DE LEIS CASUÍSTICAS E FISIOLÓGICAS: A REFORMA POLÍTICA.

A expressão transparência exige reflexão mais profunda diante de seus fatores intrínsecos e de formação, dentre outros os consistentes na elaboração das leis que regem o processo, bem como no controle de todo o processo eleitoral, recolhimento dos votos e que culmina com o ato de diplomação do eleito.

As sociedades brasileiras, dentre elas a CNBB e OAB, insatisfeitas com as leis vigentes no sistema eleitoral que levavam a um sentimento de impunidade os chamados crimes eleitorais, houveram por bem no exercício constitucional da iniciativa popular de projeto de lei motivarem o brasileiro para que se criasse um mecanismo que viesse punir aquele candidato que cooptasse de forma ilegal os votos populares, nascendo para o mundo jurídico, por força desse movimento, o chamado art. 41-A da Lei 9.504/97.

A redação primitiva, levada a efeito pela iniciativa popular, foi modificada para restringir a sua incidência apenas ao agente político-candidato às violações dos seus núcleos de "doar, oferecer, prometer ou entregar" ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, sendo posteriormente, por construção jurisprudencial do Colendo Tribunal Superior Eleitoral, dado-lhe uma interpretação mais extensiva, como constante do projeto inicial, para que o objeto de incidência se aplicasse,

também, quando houvesse anuência implícita do candidato ainda que o ato viesse ser praticado por cabo eleitoral ou membro de seu comitê.

De certa forma, de legislador negativo que é o Poder Judiciário, transformou-se em legislador positivo para que o sentido da lei não se tornasse lírico, meramente empírico e se frustrasse, uma vez mais, o sentimento popular.

A reflexão sobre esse tema demandaria que se escrevesse um tratado, que o tempo não permite.

Contudo, ainda que superficialmente, é necessário, a meu ver, sejam abordados pelo menos dois outros aspectos ou propostas, quais sejam o seu aperfeiçoamento ou a sua inteira modificação.

Quanto ao aperfeiçoamento, penso deva ser criado o ?art. 41-B? de forma que se puna, também, àquele que vende o seu voto ou receba benefício previsto como ilícito pelo ordenamento jurídico para esse fim, não com uma sanção restritiva da sua liberdade de ir e vir ? pois que o agente do ilícito assim não é punido ? mas educativamente como uma sanção que represente a prestação de um trabalho comunitário, de pagamento de cestas básicas àqueles de maior poder econômico como forma de coibir a desnaturação do ato de votar, ato de soberania de um povo, que no dizer de RUI é a primeira arma do cidadão e para CARMEN LÚCIA a expressão de poder da cidadania.

Há que se abolir, via educação política, o chamado voto clientelar, que no dizer de BOBBIO fundado (freqüentemente de maneira ilusória) sobre o DO UT DES (apoio político em troca de favores pessoais). Também para o voto de permuta podem ser dadas interpretações benévolas. Mas não posso deixar de pensar em TOCQUEVILLE que, num discurso à Câmara dos Deputados (em 27-01-1848), lamentando a degeneração dos costumes públicos em decorrência da qual ? as opiniões, os sentimentos, as idéias comuns são cada vez mais substituídas pelos interesses particulares, perguntava-se se não havia aumentado o número dos que votam por interesses pessoais, diminuindo o voto de quem vota à base de uma opinião política, denunciando esta tendência como expressão de uma moral baixa e vulgar segundo a qual quem usufrui dos direitos políticos pensa em deles fazer um uso pessoal em função do próprio interesse.

Alternativamente, em se tratando de sua modificação, penso que a punição deva ser mais severa, alterando-se os fundamentos e extensão do citado dispositivo legal, de forma

que além da decretação da perda do registro, do diploma e da multa estabelecidas como sanções do art. 41-A, dever-se-ia acrescentar via Lei Complementar, também, a inelegibilidade pelo prazo de no mínimo seis (6) anos, contados do trânsito em julgado da sentença condenatória.

Assim procedendo, extinguir-se-ia a problemática com relação ao chamado princípio da inocência, dirimir-se-ia a discussão quanto a constitucionalidade em face da natureza da sanção, se civil ou penal, acabariam os recursos de efeitos suspensivos e dilatórios tão comuns.

A par dessa sanção, o rito processual seria igualmente alterado para dar maior celeridade ao procedimento fixando-se prazos para julgamentos em todas as instâncias, para os pareceres do Ministério Público Eleitoral, sem prejuízo de se deixar resguardado o direito à ampla defesa e ao devido processo legal, mas coibindo as protelações recursais que hoje buscam perpetuar no tempo o processo, posto que na redação do 41-A não há essa penalidade, e a inelegibilidade de três anos, quando aplicável, quase sempre se esgota na legislatura em que ocorreu o fato, tornando-a causa sem objeto pelo decurso do tempo, mas colaborando para o agravamento do sentimento de impunidade e a descrença do cidadão no Estado Democrático de Direito.

Com essas alterações, evitar-se-iam pressões políticas tão comuns nesta espécie de julgamento, deixando de sancionar, ainda que indiretamente, juízes que cumprindo o dever desagradem A ou B, ou mesmo a um governo, como uma forma de controle externo da consciência do julgador.

O Congresso Nacional deve ao povo brasileiro uma Reforma Política com a profundidade que merece, evitando-se os fisiologismos políticos, punindo com rigor os abusos do uso da máquina administrativa, do poder político-administrativo, do poder econômico, exigindo uma prestação de contas de forma escritural e com sanções severas aos abusos, estabelecendo a fidelidade partidária, punindo o estelionato eleitoral provado por mentiras e engodos nas promessas e propostas eleitorais e que coibissem legislações casuísticas em benefício de um político, como no caso do Senador Humberto Lucena, pelo uso indevido da gráfica do Senado.

O Congresso Nacional naquela oportunidade deixando de lado a ética e a moral elaborou uma ?anistia especial? em flagrante desvio do Poder Legislativo para sustar os

efeitos da decretação, pelo Judiciário, da inelegibilidade do então Senador da República, o que levou o eminente Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, em artigo intitulado "Anistia a Lucena Desvio de Poder Legislativo, publicado no jornal Folha de São Paulo de 20-01-95, a que assim se posicionasse?:

O poder de anistiar que assiste ao Congresso (art. 48, VIII, da Constituição) obviamente não foi previsto na Lei Magna para que congressistas se livrem de sanções judiciais. Isto: a anistia não foi suposta para ser utilizada em proveito próprio e com a finalidade de elidir sanções judiciais que atingiram congressistas por terem violado a ordem jurídica. Note-se, de resto, que o uso de recursos públicos para fins pessoais, além de ser, como era no caso, ilícito sancionável pela Justiça Eleitoral, configurava também hipótese prevista na Lei n. 8.429, de 02-06-92, como ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito? (art. 9º, incisos IV e XII).

Agora, mais recentemente, quase que a manobra se repete, quando, casuisticamente, propunha-se a modificação do art. 41-A da Lei 9.504-97 para beneficiar um outro Senador que teve seu registro e diploma cassados com fundamento neste dispositivo legal, retirando-lhe o conteúdo formal do cumprimento imediato da sanção imposta, esquecido de que o equilíbrio do Estado Democrático de Direito não aceita leis específicas e direcionadas a casos concretos.

Contudo, movimentos populares da CNBB, da OAB refletindo a indignação do povo brasileiro combateram e denunciaram o projeto, que terminou por ser retirado.

Finalmente, na análise dessas reflexões, pensa-se como absolutamente necessário na Reforma Política a salvaguarda do direito das minorias, porque maioria, nos ensinamentos do Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA "não é princípio mas simples técnica que se serve a democracia para tomar decisões governamentais de interesse geral, não no interesse da maioria que é contingente?". , razão pela qual há de se preservar os pequenos partidos políticos, necessários à pluralidade determinada no art. 1º da Constituição Federal, pois apenas em uma sociedade pluralista o dissenso é possível: mas ainda, não apenas é possível mas necessário.

Muitos outros aspectos poderiam ser abordados quanto a re-forma política para o aperfeiçoamento, transparência e confiabilidade do processo eleitoral, tais como o chamado



voto distrital, a questão do custo das campanhas, as chamadas propagandas gratuitas, dentre outros.

#### 4- A CONFIABILIDADE: O DIREITO ELEITORAL COMO NORMA DE CONDUTA PARA TODOS, IGUALMENTE, SEM PRESSÃO POLÍTICA E CASUÍSMOS: O PROJETO DAS ESCOLAS JUDICIAIS ELEITORAIS.

A confiabilidade do sistema eleitoral passa por vários campos de atuação, sejam eles eminentemente técnicos tais como as urnas eletrônicas, sejam eles de natureza jurídica envolvendo os atores do processo, eleitor e partido político, a ?partitura? das leis e a ?maestrina?, a Justiça Eleitoral, quais sejam os seus Juízes e corpo de servidores.

No que diz respeito ao processo eleitoral, a evolução tecnológica da Justiça Eleitoral é significativa, sendo exemplo de excelência para inúmeros outros países, muitos ditos de primeiro mundo.

A urna eletrônica é o avanço maior, dispensando comentários.

O processo evolutivo e de aperfeiçoamento não se repete neste item. Os avanços se fazem presente no sistema ELO de filiação partidária, que evita que haja possibilidade de uma duplicidade de inscrição eleitoral, caminhando-se para o título digital.

Mas, talvez neste momento se me apresente como mais importante tecer algumas considerações sobre a Escola Judicial Eleitoral, outra visão do eminente Ministro Sálvio de Figueiredo, hoje instaladas em quase todos os Tribunais Regionais Eleitorais.

O Amapá já instalou a sua, estando em pleno funcionamento.

Para alguns se faz necessário esclarecer a denominação judicial ao invés de judiciária como seria mais lógico. A razão de ser está na sua abrangência, não apenas aos Magistrados, mas também aos Membros do Ministério Público, advogados, acadêmicos e ao corpo de servidores dos tribunais.

Objetiva-se, com efeito, alcançar um maior universo de usuários porquanto a evolução do sistema interessa toda sociedade, e que o aperfeiçoamento dos estudos do Direito Eleitoral, enquanto ciência jurídica, tenham o valor e a relevância que merece.

A nossa Escola, completa este mês um ciclo de 14 palestras e estudos realizados na consecução de seus objetivos, visando precisamente o pleito eleitoral que se avizinha, e também instruções e aperfeiçoamento do pessoal de apoio, notadamente os Chefes de Cartórios, diante das recentes alterações legislativas.

Promovemos reuniões com os dirigentes de Partidos Políticos, não apenas na capital, mas também em outras Zonas Eleitorais do Estado, discutindo-se com eles as mais variadas questões eleitorais, entregando-lhes um dossiê de leis, instruções e resoluções aplicáveis às eleições, dimensionando maiores conhecimentos sobre as regras do jogo eleitoral, do qual são atores.

É a realização de uma evolução que se impunha como necessária, mas que carece que haja uma reforma política que não destoe desses princípios e ideais.

## 5- CONCLUSÃO.

O Direito Eleitoral, os Magistrados que compõem a Justiça Eleitoral, o Ministério Público Eleitoral e o corpo de servidores têm de ser valorizados diante da relevância que possuem para que, mais e mais, a transparência e confiabilidade do processo eleitoral se manifestem em uma sociedade democrática.

A magnitude dessa valoração pode ser concluída em dois pensamentos e um conto.

O primeiro pensamento, do Mestre FÁVILA RIBEIRO para quem:

O Direito Eleitoral tem de demonstrar sua eficiência pelos resultados que possa obter na frenação de qualquer abuso de poder, seja proveniente de agentes públicos, seja cometido por instâncias privadas. É propriamente o poder, no exercício expansivo de suas dominações corrosiva, que precisa ser flagrado e contido.

O segundo, do Ministro TORQUATO JARDIM:

?Rara será a função estatal que, desempenhada com desacerto ou insuficiência, possa ferir tão fundo, a tantos, quanto aquela de administrar o processo eleitoral. Não há sentimento maior de frustração cívica coletiva do que o de descobrir fraudulento, viciado ou corrupto o que só se pode admitir legítimo e válido conforme a lei. É rica a História em exemplos de convulsões sociais, muitas não contidas pela força estatal, outras sufocadas ao

custo de vidas inúmeras, heróis anônimos, cujo libelo fora clamar por eleições livres, legitimadas, a um só tempo, pelo assentimento dos eleitores e pelo desempenho reto de sua Justiça Social?.

De um artigo do emérito JOSÉ SARAMAGO denominado "DA JUSTIÇA À DEMOCRACIA, PASSANDO PELOS SINOS?", extraio o conto que re-trata o que se espera da Justiça, nessa a Justiça Eleitoral, que resumirei:

" Estamos a falar no século XVI. Naquele tempo, era hábito de uma pessoa, elevada à categoria de sineiro, de se tocar os sinos naquela aldeia, para demonstrar alguma atividade e, em especial, quando ocorria a morte de algum aldeão.

Certo dia, sem que houvesse algum aldeão às portas da morte, tocaram-se os sinos. As pessoas correram às ruas e indagavam quem e porque se tocaram os sinos, se o sineiro, a quem cabia a função, não estava presente e nenhum aldeão havia morrido.

Foi quando surgiu um camponês que afirmou: "o sineiro não está aqui, eu é que toquei o sino", e acrescentara dizendo que não morrera ninguém.

Indagavam todos: o que acontecera tornaram os vizinhos, e o camponês respondeu: "ninguém que tivesse nome e figura de gente morreu. Toquei a finados pela Justiça, porque a Justiça está morta".

Fora a forma que encontrava para lavar o seu protesto contra o senhor do lugar, algum conde ou marquês sem escrúpulo que andava a trocar os marcos das divisas de suas propriedades confinantes, assenhorando-se de suas terras mais e mais reduzida a cada avançada, que levava o camponês a protestar, reclamar, a implorar compaixão, até que socorreu-se à Justiça. Tudo sem resultado. A espoliação continuava. Então, desesperado decidiu anunciar urbi et orbi a morte da Justiça. Talvez pensasse que seu gesto de exaltada indignação lograria comover a todos e pôr a tocar todos os sinos do universo, sem diferença de raças, credos e costumes que todos eles, sem exceção, os acompanhariam no dobre a finados pela morte da Justiça, e não se calariam até que ela fosse ressuscitada.

O Mestre Português, não informa o fim da estória. Afirma o autor supor ter sido esta a única vez que, em qualquer parte do mundo, um sino, uma campânula de bronze inerte, depois de tanto haver dobrado pela morte de seres humanos, chorou a morte da Justiça?.

Mas para nós, fica e ressalta-se a lição de que o Estado Democrático de Direito passa pela Justiça. Justiça, simplesmente Justiça.

Que nós, Juizes Eleitorais, nunca deixemos ser anunciada pelo dobre do sino de bronze de qualquer aldeia a morte da Justiça por nossa omissão, por nossa incúria, por não sermos independentes e virtuosos no cumprimento dos nossos deveres para com a democracia e com a sociedade brasileira.

Obrigado pela atenção a mim dispensada.

Macapá, Julho/2004

\* desembargador

Disponível em:< [http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impresso.php?cod\\_texto=191](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=191) >

Acesso em.: 22 out 2007.