



SUFFRAGIUM

REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ

JAN/ABR 2006

v.2 n.2



Fortaleza-Ce
2006

Suffragium

Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ

ISSN: 1809-1474

Suffragium
Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

VOLUME 2 NÚMERO 2
JANEIRO A ABRIL 2006

Fortaleza
2006

CONSELHO EDITORIAL

Desa. Huguette Braquehais – **PRESIDENTE**

Sandra Mara Vale Moreira – **SECRETÁRIA**

Rafael Veras Paz – **CONSELHEIRO, REPRESENTANTE DA CORREGEDORIA REGIONAL ELEITORAL**

Dra. Sérgia Maria Mendonça Miranda – **CONSELHEIRA, REPRESENTANTE DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL - EJE**

Antônio Sales Rios Neto – **CONSELHEIRO, REPRESENTANTE DA SECRETARIA DO TRIBUNAL**

Giancarlo Teixeira Priante – **CONSELHEIRO, ASSESSOR JURÍDICO DA PRESIDÊNCIA**

Francisco Josafá Venâncio – **JORNALISTA RESPONSÁVEL, REG. 276/82 - CE**

EQUIPE TÉCNICA

José Humberto Mota Cavalcanti
COORDENADOR DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Francisco Lucilênio Gonzaga Vanderley
José Gildemar Macedo Júnior
JURISPRUDÊNCIA

Ana Veruska Cysne de Girão Ribeiro
José Vasconcelos Arruda Filho
Júlio Sérgio Soares Lima
ESPAÇO DA BIBLIOTECA E DA MEMÓRIA ELEITORAL

Ana Izabel Nóbrega Amaral
Nágila Maria de Melo Angelim
EDITORACÃO ELETRÔNICA E ARTE GRÁFICA

Tereza Helena Ferreira Parente
REVISÃO

José Ricardo da Cruz Bezerra
ARTE DA CAPA E FOTO

Júlio Sérgio Soares Lima, Reg. 731 - CRB 3
NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

É autorizada a reprodução parcial ou total desde que indicada a autoria e a fonte, e, quando impresso, envie um exemplar para a Secretaria Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. O autor das matérias publicadas nesta revista será o responsável único pelo conteúdo de seu texto, sendo-lhe permitida liberdade de estilo, opinião e crítica.

Toda a correspondência sobre a Revista Suffragium deverá ser endereçada ao:
Tribunal Regional Eleitoral do Ceará
Seção de Editoração e Publicidade
Rua Jaime Benévolo 21, Centro - CEP: 60.050-080 - Fortaleza – Ceará
Telefone/Fax: 85-4012.3651
Correio eletrônico: suffragium@tre-ce.gov.br

Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. v. 1 n.1 (set./dez. 2005) - .
Fortaleza: TRE-CE, 2005-
Quadrimestral
ISSN: 1809-1474
I. Direito eleitoral - Periódico

Tiragem: 750 exemplares
Gráfica: Gráfica e Editora Liceu LTDA

Sumário

DOCTRINAS	9
DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL - Dra. Sérgia Maria Mendonça Miranda	11
O ARTIGO 255 DO CÓDIGO ELEITORAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A VALIDADE DA RESTRIÇÃO TEMPORAL À DIVULGAÇÃO DAS PESQUISAS ELEITORAIS - Dr. Marcílio Nunes Medeiros	16
COMENTÁRIOS À LEI Nº 11.300, DE 10 DE MAIO DE 2006 - Dr. Adriano Soares da Costa	37
ARTIGOS	53
GESTÃO DE COMPETÊNCIAS: VALORIZANDO ESTRATEGICAMENTE AS PESSOAS NAS ORGANIZAÇÕES CEARENSES - Dr. Marcos Antônio Martins Lima	55
ORGANIZAÇÕES EM MUDANÇA - Dr. Ruy de Alencar Mattos	64
JURISPRUDÊNCIA	85
ESPAÇO DA BIBLIOTECA E DA MEMÓRIA ELEITORAL	113

COMPOSIÇÃO DO PLENO

Des.^a Huguette Braquehais
PRESIDENTE

Des. Rômulo Moreira de Deus
VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR

Dr. Celso Albuquerque Macêdo
Dr. José Walker Almeida Cabral
Dra. Maria Nailde Pinheiro Nogueira
Dr. Augustino Lima Chaves
Dr. Anastácio Jorge Matos de Sousa Marinho
JUÍZES

Dr. Oscar Costa Filho
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

Dr. Joaquim Boaventura Furtado Bonfim
DIRETOR-GERAL



DOCTRINAS

DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL

Dra. Sérgio Maria Mendonça Miranda - Presidente do INDE, Professora de Direito Eleitoral da UNIFOR, Juíza substituta do TRE-CE

I – INTRODUÇÃO

O processo eleitoral padece da pobreza de ritos, constatação que se faz ao simples exame dos cadernos processuais expostos a análise das Cortes Eleitorais onde se verifica certa dificuldade entre os operadores do direito ao manuseio de autos, quer se tratem de simples procedimentos administrativos ou dos mais complexos processos que povoam as prateleiras dos magistrados eleitorais.

Este fato se agrava na medida em que os Juízes e membros do Ministério Público Eleitoral não vislumbram a possibilidade de especialização na matéria, levados de empréstimo ao Poder Judiciário Eleitoral, o que inviabiliza a estes profissionais a dedicação imprescindível aos trabalhos eleitorais pois estão obrigados a prestação jurisdicional na Justiça Comum onde a cada dia se constata volumoso acréscimo de ações.

É possível que esta seja uma das causas da demora na elaboração de uma Teoria do Processo Eleitoral até aqui visto como uma nuvem passageira para os profissionais do direito, onde ainda vige a máxima de que a Justiça Eleitoral só possui demanda nas eleições. Este pensamento é ultrapassado, existe uma fase processual pré-eleitoral em que há uma busca da prestação jurisdicional típica deste momento, a exemplo das ações referentes à propaganda institucional e partidária; uma fase de campanha eleitoral que se inicia no dia 06 de julho do ano das eleições e encerra por ocasião da diplomação dos eleitos e uma última fase pós-eleitoral que se inicia depois da diplomação, marco inicial na contagem dos prazos para o Recurso contra a Diplomação e Ação de Impugnação do Mandato Eletivo.

O presente trabalho tenta refletir sobre a necessidade (ou não) do Juiz Eleitoral examinar as condições da ação ao receber uma inicial de processo tipicamente eleitoral, quais sejam: Registro de Candidatura, Impugnação ao Registro de Candidatura, Investigação Judicial Eleitoral, Representações e Reclamações Eleitorais, Recurso contra a Diplomação e Impugnação ao Mandato Eletivo.

II – DA AÇÃO

Joel José Cândido define o Direito Eleitoral como o ramo do Direito Público que trata de institutos relacionados com os direitos políticos e das eleições, em todas as suas fases, como forma de escolha dos titulares dos mandatos eletivos e das instituições do Estado.¹ Para Fávila Ribeiro o Direito Eleitoral dedica-se ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder do sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa adequação entre a vontade do povo e a atividade governamental². Djalma Pinto diz que o Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público que disciplina a criação dos partidos, o ingresso do cidadão no corpo eleitoral para a fruição

Suffragium - Rev. do Trib. Reg. Eleit. do Ce, Fortaleza, v.2.n.2, p.1-122 jan./abr.2006

dos direitos políticos, o registro das candidaturas, a propaganda eleitoral, o processo e a investidura no mandato eletivo³.

Das definições acima podemos constatar que o Direito Eleitoral zela pelas relações entre o Estado e o cidadão quanto detentor de direitos políticos, ente participativo do processo democrático a quem pertence o poder-dever de escolher os dirigentes da nação e a formação dos parlamentos. É inquestionável que o exercício da democracia faça surgir conflitos de interesses políticos e eleitorais para a formação do poder estatal. A atividade jurisdicional eleitoral surge com a necessidade da resolução desses conflitos, não se admitindo a autotutela em decorrência do interesse público norteador das eleições.

Ao apelo dirigido ao Poder Judiciário Eleitoral visando dirimir conflitos resultantes do processo de escolha denomina-se ação que leva a formação de um processo.

Humberto Theodoro Junior conceitua a ação como ‘o direito a um pronunciamento estatal que solucione o litígio, fazendo desaparecer a incerteza ou a insegurança gerada pelo conflito de interesses, pouco importando qual seja a solução a ser dada pelo juiz’⁴. Arruda Alvim entende como ‘o direito constante da lei, ou do sistema processual, cujo nascimento depende de manifestação de nossa vontade, tendo por escopo a obtenção da prestação jurisdicional do Estado, colimando, diante da hipótese fático-jurídica, nela formulada, a aplicação da lei’⁵. Ada Pellegrini Grinover e Cândido Dinamarco ao explicarem a natureza jurídica da ação sintetizam o assunto ao dizerem que ‘trata-se de um direito ao provimento jurisdicional, qualquer que seja a natureza deste – favorável ou desfavorável, justo ou injusto – e, portanto, direito de natureza abstrata. É, ainda, um direito autônomo (que independe da existência do direito subjetivo material) e instrumental, porque sua finalidade é dar solução a uma pretensão de direito material. Nesse sentido, é conexo a uma situação jurídica concreta’⁶.

O Código Eleitoral e a Lei das Eleições trazem diversas normas de procedimento demonstrando a existência de uma competência administrativa não jurisdicional do Juiz Eleitoral na condução do pleito, tais como: nomeação dos membros das mesas receptoras de votos, sorteio dos lugares a serem veiculadas na propaganda eleitoral por meio de outdoor, etc., as quais se realizarão sem provocação das partes ou interessados. E uma competência jurisdicional direcionada a atividade judicante do Juiz Eleitoral, tais como, o art. 265 do Código Eleitoral e o art. 96 da Lei 9.504/97. Cabe ao Juiz Eleitoral, portanto, competências administrativas e jurisdicionais na condução do processo eletivo de modo a exigir decisões de ambas naturezas.

Adriano Soares da Costa⁷ ao dissertar sobre o tema distingue a atividade administrativo-judicial e atividade jurisdicional eleitoral ensinando que para observar a atuação do Juiz Eleitoral se deve perquirir a que se refere o interesse tutelado, se for ao poder-dever de agir para a consecução da finalidade normativa, estará agindo na qualidade de administrador do processo eleitoral; se a atuação jurisdicional for provocada por um interessado, com a finalidade de aplicar o direito objetivo, para fazer valer o seu direito subjetivo, estaremos diante de uma atividade jurisdicional.

Concluindo pela existência de um direito de agir voltado para a resolução de conflitos resultante da aplicação da legislação eleitoral observamos que o processo eleitoral pode ser dividido em processo penal-eleitoral e processo civil-eleitoral. Aquele se refere à apuração e punição dos crimes tipificados no Código Eleitoral e este ao descumprimento das regras gerais do Código Eleitoral, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades), Lei 9.096/95 e demais textos da legislação infraconstitucional balizadores das eleições.

III – DASAÇÕES TÍPICAMENTE ELEITORAIS

O catálogo dos procedimentos eleitorais não é extenso. São ações tipicamente eleitorais: Registro de Candidaturas, Impugnação ao Registro de Candidaturas, Representações e Reclamações Eleitorais, Investigação Judicial Eleitoral, Recurso contra a Diplomação e Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo. O manuseio de ações cautelares, mandados de segurança, hábeas corpus e outros procedimentos também são encontrados na Justiça Eleitoral entretanto, focaremos a nossa atenção para as ações típicas das eleições.

O direito de ação resultante dos conflitos eleitorais encontra-se demonstrado no plano constitucional através do art. 5º, incisos XXXV e XXXVII da Constituição Federal onde se lê que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’ e ‘não haverá juízo ou tribunal de exceção’. No plano infraconstitucional o direito de ação vem regulamentado no Código Eleitoral e leis esparsas solicitando um pronunciamento de mérito da causa, o que exige o preenchimento das denominadas condições da ação, a teor do que disciplina o art 267, VI do Código de Processo Civil aplicável ao processo eleitoral subsidiariamente.

Se no processo civil as condições da ação devem ser aferidas *ab initio* sem conexão com o mérito da causa, no processo eleitoral o Juiz Eleitoral atua com certa cautela haja vista o interesse público norteador do procedimento. Deve observar se as partes são legítimas, se há interesse processual e possibilidade jurídica do pedido com os olhos voltados a natureza da causa em análise. As diferenças entre o processo civil e o processo eleitoral, parecem sutis mas são respeitáveis, motivo pelo qual a falta de uma das condições da ação no processo eleitoral não conduz necessariamente a extinção do feito sem julgamento do mérito (art. 267, VI do CPC). A questão principal se revela no fato de que o processo eleitoral é de interesse público, visa garantir a lisura do pleito e a legitimidade das eleições enquanto o processo civil regula os conflitos de interesse privado.

Transformar o processo eleitoral em processo civil é equívoco rotineiro na prática forense causando prejuízo ao Estado Democrático de Direito, princípio basilar da nossa Carta Magna, haja vista a periodicidade dos mandatos, exigência do sistema democrático representativo adotado no Brasil. O processo eleitoral há de ser célere, sob pena de se definir os mandatários no entardecer dos mandatos, transformar o abuso do poder político ou do poder econômico em práticas sem repreensão legal ou em transformar as normas de inelegibilidade em letra morta dado o lapso temporal de três anos previsto na Lei das Inelegibilidades.

Em que pese a carência de uma Teoria das Inelegibilidades que sirva de sustentáculo ao processo eleitoral, não podemos abordar o tema sem uma análise comparativa entre o processo civil, penal e eleitoral pois apesar de haver uma separação abstrata entre o processo civil-eleitoral e o processo penal-eleitoral é comum nos depararmos com uma certa simbiose entre ambos, especialmente quando se trata da apuração de condutas cuja repreensão repousa na aplicação das sanções tipicamente eleitorais.

IV – DAS CONDIÇÕES DAS AÇÕES ELEITORAIS

Verificar a legitimidade ativa e passiva significa aferir se autor e réu são efetivamente as partes que podem litigar. Nas ações eleitorais serão partes legítimas ativas: candidatos, partidos, coligações e Ministério Público Eleitoral (art. 3º da Lei Complementar 64/90).

Questão instigante nos traz as Resoluções TSE 21.608/2004 no art. 39 e a Resolução 22.156/2006 no art. 35 que previu a possibilidade de ‘qualquer cidadão’ no gozo de seus direitos políticos, no prazo previsto para impugnação ao registro de candidaturas, dar notícia de inelegibilidade ao Juiz Eleitoral, vale dizer, impugnar o registro do candidato a quem se deu pecha de inelegibilidade. Questiona-se, ‘qualquer cidadão’ é parte legítima para impugnar o registro? – O TSE, por resolução, pode modificar regras de processo já definidas anteriormente, por lei? As resoluções podem modificar, ampliar ou restringir regras de Lei Complementar? Na verdade as resoluções acima citadas transformaram em norma a decisão da egrégia Corte Superior de Justiça Eleitoral proclamada no Acórdão 12.375 publicado no Diário Oficial da Justiça de 21-09-92.

No que se refere ao instituto da substituição processual nos feitos eleitorais (art. 6º do CPC) não encontramos norma prevendo tal possibilidade no Código Eleitoral nem na legislação correlata. A Jurisprudência do TSE, contrariando alguns doutrinadores, em especial Joel José Cândido, vem entendendo que o Ministério Público Eleitoral pode substituir o partido, coligação ou candidato que abandona a causa transmutando-se, nesse caso, da condição de fiscal da lei para parte autora, em decorrência do interesse público norteador do processo eleitoral⁸.

Possibilidade jurídica do pedido significa a não vedação ou a própria previsão, em abstrato, pelo ordenamento jurídico daquilo que se pleiteia. Há impossibilidade jurídica do pedido quando o autor pleitear que o réu cumpra alguma prestação não prevista no ordenamento jurídico, ou quando exista norma jurídica que vede, proíba ou exclua a pretensão autoral, em suma, para ser juridicamente possível, o pedido deve consistir em uma pretensão tutelada pelo direito.

Assim é que será juridicamente impossível o pedido de suspensão de propaganda eleitoral de candidato, partido ou coligação como também a cobrança por parte dos veículos de comunicação para veiculação da propaganda eleitoral gratuita no período previsto em lei.

O interesse processual será aferível mediante a verificação da utilidade, necessidade e adequação do provimento jurisdicional pleiteado. Assim é que a escolha da via inadequada revela a inutilidade daquilo que se pede, razão pela qual a idéia de interesse processual pode ser reduzida à aferição da presença do binômio ‘necessidade e utilidade’ do provimento jurisdicional pleiteado. A jurisprudência é unânime no sentido de que inexistente interesse processual se do sucesso da demanda não puder resultar nenhuma vantagem ou benefício moral ou econômico para o seu autor (ressalte-se a jurisprudência do processo civil).

Utilizando esta linha de raciocínio poder-se-ia pensar que se o autor ingressou com uma representação por abuso do poder político ou econômico, no rito previsto no art. 96 da Lei das Eleições, o provimento jurisdicional não restaria aproveitável. A jurisprudência do TSE tem resolvido essa questão lecionando que o Juiz Eleitoral pode adequar o procedimento ao pedido, independentemente de intervenção da parte, como também pode condenar o réu por fato mais grave (ensejando punição de inelegibilidade e não multa, por exemplo) haja vista que o representado defende-se dos fatos e não do enquadramento legal indicado na inicial.

A lição nos foi ensinada pelo Ministro Sepúlveda Pertence no Acórdão 3.066 TSE-MT de 04-04-2002 ao afirmar em seu voto que os limites do pedido são demarcados pela *ratio petendi* substancial, vale dizer, segundo os fatos imputados à parte passiva, e não pela errônea capitulação legal que deles se faça.

V – CONCLUSÃO

O exame das condições da ação no processo eleitoral não pode ser feito com o mesmo rigor do processo civil. Nas lides privatísticas o interesse do autor se resume a solucionar o conflito de situações que englobam os direitos de família, sucessórios, contratuais, reais, comerciais, empresariais e toda uma gama de atividade jurisdicional prevista nos atos de jurisdição voluntária, constituindo-se na tutela dos interesses privados.

No processo eleitoral o autor visa proteger da lisura do pleito e a legitimidade das eleições, transbordando a finalidade do processo ao interesse pessoal daquele que pleiteia em juízo para um interesse coletivo dos que participam do processo eleitoral. Candidatos, partidos e eleitores e até mesmo aqueles que não exercem o direito de sufrágio têm o direito a eleições limpas, sem vícios, sem a mácula dos abusos de poder político ou econômico, sem fraude ou corrupção, uma eleição que espelhe a vontade do eleitor qualquer que seja ela.

É, pois, em decorrência dessa necessidade do interesse público que norteia as eleições que o Juiz Eleitoral deve dirigir os conflitos de natureza eleitoral afastando da sua mente os princípios e práticas do processo civil e do processo penal que não se adequem a realidade das eleições a fim de não transformar o processo eleitoral em processo civil, sob pena de comprometer o espírito democrático norteador da Constituição Cidadã.

BIBLIOGRAFIA

- CANDIDO, Joel, *Direito Eleitoral Brasileiro*. EDIPRO. 11ª. Edição, 2004;
RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Forense – RJ. 2ª. Edição;
PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral*, Ed. Atlas – SP. 2003;
JUNIOR, Humberto Theodoro. *Curso de Direito Processual Civil*. 20ª. Edição, Forense – RJ, vol I;
ALVIM, Arruda. *Tratado de Direito Processual Civil*. 2ª. Edição – SP – RT, 1990, vol I;
CINTRA, Antonio Carlos de Araújo e outros, *Teoria Geral do Processo*. 13ª. Edição – SP, Ed. Malheiros, 1997;
COSTA, Adriano. *Instituições de Direito Eleitoral*. Ed. Del Rey. 5ª. Edição – MG, 2002

(Footnotes)

- ¹ CANDIDO, Joel, *Direito Eleitoral Brasileiro*. EDIPRO. 11ª. Edição, 2004, pg. 23
² RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Forense – RJ. 2ª. Edição, pg.12
³ PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral*, Ed. Atlas – SP. 2003, pg. 29
⁴ JUNIOR, Humberto Theodoro. *Curso de Direito Processual Civil*. 20ª. Edição, Forense – RJ, vol I, pg. 48
⁵ ALVIM, Arruda. *Tratado de Direito Processual Civil*. 2ª. Edição – SP – RT, 1990, vol I, pg. 377
⁶ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo e outros, *Teoria Geral do Processo*. 13ª. Edição – SP, Ed. Malheiros, 1997, pg. 256.
⁷ COSTA, Adriano. *Instituições de Direito Eleitoral*. Ed. Del Rey. 5ª. Edição – MG, 2002, pg. 335
⁸ Acórdão 12.120 TRE-MT-Rel.: Juiz Tadeu Cury em 27-10-98 e Acórdão 15.085 TSE-MG-Rel.: Min. Eduardo Alckmin em 24-04-98

O ARTIGO 255 DO CÓDIGO ELEITORAL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A VALIDADE DA RESTRIÇÃO TEMPORAL À DIVULGAÇÃO DAS PESQUISAS ELEITORAIS¹

Marcílio Nunes Medeiros - Procurador da República no Estado do Maranhão

INTRODUÇÃO

Constitui tarefa difícil estabelecer limites ao direito à informação e à liberdade de imprensa, principalmente agora que o País começa a superar o período sombrio da ditadura militar, em que aqueles direitos eram o alvo preferido dos déspotas de plantão.

Entretantes, por mais paradoxal que possa parecer, é exatamente nesse atual momento de amplo exercício das liberdades públicas que se impõe o estudo das possíveis fronteiras dos direitos e garantias individuais, quando em pauta outros direitos de idêntica ou maior estatura, afinal, por motivos óbvios, essa discussão não haveria como se estabelecer em um regime totalitário, no qual a força seria a solução natural dos problemas.

Dentro desse contexto, surge uma questão que se renova a cada dois anos: até que ponto vai a liberdade dos meios de comunicação de massa ao divulgar os resultados das pesquisas eleitorais? Seria possível restringir essa divulgação em um período anterior ao pleito, como, aliás, sucede com a veiculação da propaganda eleitoral?

A solução, que segundo os críticos passaria pela inovação legislativa, para alguns até de índole constitucional, parece estar gravada em um dispositivo esquecido do Código Eleitoral ainda em vigor, qual seja, o art. 255, que vedava a divulgação, por qualquer forma, de resultados de pesquisas de intenção de voto nos quinze dias anteriores às eleições.

Diz-se “vedava” no tempo pretérito porque, embora não haja sido revogado expressamente por qualquer lei posterior, o Tribunal Superior Eleitoral, tão logo promulgada a Carta Magna de 1988, entendeu que aquele preceito não subsistia ante a nova ordem constitucional.

Semelhante exegese, que parecia prestigiar o direito à informação e a liberdade de imprensa, desprezou, todavia, os princípios democrático e da soberania da vontade popular, valores também albergados pela Constituição Federal.

E assim se afirma porque se tentou demonstrar, no presente trabalho, lançando-se mão essencialmente do princípio da proporcionalidade, que a restrição temporal fixada no art. 255 do Código Eleitoral se compadece perfeitamente com a Carta Magna.

Nesse sentido, promoveu-se o estudo dos princípios constitucionais da liberdade de pensamento, de expressão, de informação e de comunicação social, em cotejo com o princípio democrático, tendo como enfoque a limitação temporal à divulgação das pesquisas.

Procedeu-se também ao exame da evolução histórica do tratamento conferido pelo legislador ao instituto das pesquisas eleitorais, além de se esclarecer que a decisão do Tribunal Superior Eleitoral que fixou a revogação do art. 255 do Código Eleitoral pela Carta de 1988 foi tomada mediante a técnica do controle difuso de constitucionalidade, sendo passível, por esse motivo, de alteração futura, o que tornaria dispensável a *interpositio legislatoris*.

Advirta-se, finalmente, que não se abordou em ponto algum do trabalho o motivo tido por alguns como primordial para a contenção temporal da veiculação de resultados de pesquisas eleitorais, que seria a possível manipulação dos dados pelos institutos de pesquisas ou mesmo uma eventual fraude por parte dos meios de comunicação ao divulgar aqueles resultados. E assim se fez pela quase impossibilidade de se comprovar atos desse jaez, constituindo, ainda, patente leviandade fazer-se tais increpações sem qualquer elemento concreto.

1 AS PESQUISAS DE OPINIÃO PÚBLICA

Em sentido lato, as pesquisas consistem na atividade científica que visa a extrair inferências da observação de determinados eventos ou fenômenos. Quando estes fenômenos incidem sobre a manifestação de um conjunto de pessoas diante de dada realidade, tem-se as pesquisas de opinião pública.

Delimitando-se ainda mais esse conceito ao se fixar na intenção popular em relação às eleições, chega-se às pesquisas eleitorais, que podem, assim, ser entendidas como o “segmento das pesquisas de opinião que tem o objetivo de medir as atitudes do público eleitor a respeito de sua intenção de voto em determinados candidatos ou partidos”.²

Atribui-se a Delaware Watchan a primazia na utilização das pesquisas eleitorais, quando este coletou a preferência do eleitorado norte-americano anteriormente à realização das eleições presidenciais de 1824.³

O caráter científico dessas pesquisas, contudo, tal como hoje conhecemos, coincidiu com a fundação do *American Institute of Public Opinion*, por George Gallup, em 1935. No ano seguinte, novamente nas eleições presidenciais norte-americanas, ocorreu um fato que se tornaria célebre: a revista *The Literary Digest*, baseando-se em questionários respondidos por mais de 2 milhões de leitores, prevê erroneamente a vitória de Landon sobre Roosevelt, enquanto George Gallup, apoiado em métodos estatísticos, acerta com precisão o resultado das eleições, muito embora tenha se utilizado de uma amostra de apenas 3.000 eleitores.⁴

Iniciava-se aí o preponderante papel desempenhado pelas pesquisas de opinião no processo eleitoral, papel esse que vem se exacerbando até os dias atuais, sendo difícil imaginar qualquer disputa eletiva sem que estejam presentes as pesquisas de intenção de voto.

Dentre as modalidades de pesquisas de opinião, destacam-se as pesquisas qualitativas, que dizem respeito ao comportamento de determinado grupo de pessoas diante de algum objeto, sendo utilizadas principalmente para traçar estratégias de atuação, seja no campo eleitoral, seja na seara comercial; e as pesquisas quantitativas, estas mais conhecidas, porque analisam o comportamento de uma pequena parcela da população, tomando essa amostra para projetar o sentimento de todo o grupo social.⁵

Por fim, distinguem-se as pesquisas eleitorais das prévias eleitorais e das enquetes. Deveras, as enquetes, que não possuem caráter científico, constituem mera recepção da manifestação de inúmeras pessoas escolhidas aleatoriamente ou mesmo estimuladas a fornecer sua opinião sobre determinado tema, sendo comum sua realização por jornais e sítios da *internet*.⁶ Já as prévias eleitorais são pesquisas de opinião realizadas apenas entre os filiados de determinado partido político, em momento anterior à deflagração do processo eleitoral propriamente dito, visando a aferir a intenção dos membros da agremiação sobre determinada matéria, especialmente em relação à escolha de candidatos.⁷

2 ADISCIPLINA DA DIVULGAÇÃO DAS PESQUISAS ELEITORAIS

O primeiro diploma normativo a cuidar das pesquisas eleitorais foi justamente o Código Eleitoral de 1965⁸, ainda em vigor, que só lhe dedica, no entanto, um artigo.⁹ Tal dispositivo limita-se a restringir a divulgação das pesquisas na quinzena anterior ao pleito, sem dispor, todavia, acerca da necessidade de registro prévio dos testes junto à Justiça Eleitoral.

Suplantado o período sombrio da ditadura militar, a Lei nº 7.508, de 4 de julho de 1986, que instituía normas sobre propaganda eleitoral, exacerbou, em seu art. 5º, a contenção temporal prevista no Código Eleitoral, ampliando-a para os vinte e um dias anteriores às eleições. Estabeleceu também, de modo inédito, a necessidade de que os institutos de pesquisas de opinião franqueassem os resultados, os métodos de trabalho e as fontes financiadoras aos partidos com candidatos registrados ao pleito.

Visando a disciplinar as eleições municipais que se realizariam em 15 de novembro de 1988, sobreveio a Lei nº 7.664, de 29 de junho de 1988, que, em seu art. 26, § 1º, intensificando ainda mais o rigor temporal, vedou a veiculação de pesquisas a partir de 14 de outubro daquele ano, um mês anterior ao pleito, portanto. Além disso, ampliou sensivelmente os dados obrigatórios que deveriam constar das pesquisas e inaugurou a responsabilidade penal dos infratores às normas disciplinadoras das pesquisas, até hoje em vigor.¹⁰

Para normatizar as eleições presidenciais de 15 de novembro de 1989, foi editada a Lei nº 7.773, de 8 de junho de 1989, que, a par de alargar as informações postas à disposição dos partidos políticos com candidatos registrados, repetiu a proscrição à divulgação das pesquisas no mês anterior ao pleito, além de vedar, no dia da eleição, quaisquer noticiários de rádio e televisão acerca de candidatos ou comportamento de eleitores.

Para as eleições que se realizariam em 1990, não houve a edição de lei específica visando à sua disciplina, que acabou sendo estabelecida por meio das famosas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. Cuidando do tema da propaganda eleitoral, a Resolução nº 16.402, de 17 de abril de 1990, limitou-se, em seu art. 5º, a reproduzir quase literalmente os termos do art. 26 da Lei 7.773/89, salvo no que diz respeito à fixação de prazo para a divulgação das pesquisas, que dali em diante passou a não ser mais prevista nas leis reguladoras das eleições.

Para as eleições municipais de 1992, adveio a Lei nº 8.214, de 24 de julho de 1991, que, em seu art. 32, trouxe a inovação da necessidade do registro prévio da pesquisa junto à Justiça Eleitoral.

Editada a Lei nº 8.713, em 30 de setembro de 1993, disciplinando as eleições gerais de 3 de outubro de 1994, esta dedicou um capítulo específico para as pesquisas eleitorais, inovando quanto à cominação de multa para os transgressores de suas normas e propiciando o acesso dos partidos políticos ao sistema interno de controle dos institutos de pesquisas.

As eleições municipais de 1996 foram reguladas pela Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que, prosseguindo na ampliação do rol de exigências, disciplinou, em seus arts. 48 e 49, a realização das pesquisas eleitorais.

Buscando eliminar a edição de leis casuísticas a reger cada pleito que se realizava, foi editada a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que chegou assim com ares de permanência. Esse diploma normativo trata especificamente das pesquisas eleitorais em seus arts. 33 a 35, sendo a disciplina atualmente em vigor sobre a matéria.

Analisando-se a evolução do tratamento legislativo conferido às pesquisas eleitorais, percebe-se que a abertura do regime democrático, com a realização constante de eleições diretas, coincidiu exatamente com o incremento da influência dos meios de

comunicação de massa sobre a consciência popular, o que justifica a exacerbação dos requisitos exigidos para a produção das pesquisas eleitorais.

A essa intensificação não correspondeu, todavia, a manutenção da restrição temporal à divulgação das pesquisas. Deveras, essa contenção, que principiou com a quinzena anterior ao pleito, passou a vinte e um dias, culminando com todo um mês, foi abruptamente suprimida justamente quando se revestia progressivamente a atividade de realização de pesquisas de uma série de exigências.

Tais circunstâncias traduzem verdadeiro paradoxo: enquanto se toma paulatinamente consciência da potencial influência das pesquisas sobre o eleitorado, tanto assim que se cerca esses testes de inúmeros requisitos, a par de colocá-los sob a constante vigilância dos partidos políticos, por outro lado, é esquecido o fato de que esse impacto se torna tanto maior quanto mais se aproximam as eleições.

Interessante peculiaridade, por outro lado, reside no inexplicável entendimento do Tribunal Superior Eleitoral de que o registro prévio da pesquisa, com a menção às informações relacionadas no art. 33 da Lei nº 9.504/97, somente constitui requisito para a sua realização, não se exigindo, porém, sua divulgação, o que rende ensejo à manipulação desse mecanismo de aferição da tendência do eleitorado.¹¹

Ora, ou é despidendo o registro se não houver a divulgação, ou, se é de se exigir esse registro, que se exija igualmente a divulgação, pois, caso contrário, o registro seria inútil, eis que, sem divulgação, nenhum impacto sofrerão as eleições.¹²

Outro aspecto importante consiste na definição da data a partir da qual passa a ser exigido o registro da pesquisa. Conforme se pode perceber da legislação pretérita sobre a matéria, a partir da edição da Lei nº 8.713/93, houve sempre previsão expressa desse período, o que não veio a ocorrer com a atual Lei nº 9.504/97, que não dispõe acerca do *dies a quo* para o registro das pesquisas.

Nas eleições de 1998 e 2000, as primeiras realizadas sob a égide da Lei nº 9.504/97, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu, seguindo o que vinha sendo estipulado nas leis anteriores, o prazo de seis meses dentro do qual seria imprescindível o citado registro.¹³ No pleito de 2002, todavia, alterando seu posicionamento anterior, o TSE alargou aquele prazo, passando a exigir o registro já a partir de 1º de janeiro do ano das eleições.¹⁴

Antes de tudo, é de se discutir a validade desse vaivém de interpretação, ante a sua ausência de fundamentação. Com efeito, tomado esse tipo de decisão na regulamentação das eleições, em que imperaria um suposto juízo de conveniência e oportunidade do TSE, não se divisa qualquer espécie de justificativa para a adoção cabalística da data de 1º de janeiro, sendo de supor-se que a distensão temporal decorre da constante e cada vez maior influência dos resultados das pesquisas sobre o eleitorado.¹⁵

É bem verdade que à época em que o TSE estipulou pela primeira vez o lapso de seis meses dentro do qual seria exigido o registro das pesquisas, houve irresignação contra essa decisão sob o razoável argumento de que a ausência de definição legal denotaria a intenção do legislador no sentido de que todas as pesquisas com fins eleitorais estariam sujeitas a registro junto à Justiça Eleitoral. Afastando, todavia, a impugnação, o TSE decidiu que os seis meses anteriores ao pleito constituiriam “prazo suficiente para evitar que a utilização indevida das pesquisas venha a influenciar a vontade popular de modo a macular a lisura das eleições”.¹⁶

Como se depreende, tanto o legislador como o Tribunal Superior Eleitoral, têm plena consciência do forte poder que a divulgação das pesquisas eleitorais exerce sobre a consciência do eleitor, tanto assim que o primeiro cercou esse mecanismo de aferição da intenção de voto de uma série de restrições e o segundo, em várias oportunidades, vem impingindo maiores condicionamentos ao instituto das pesquisas eleitorais.

3 AS PESQUISAS ELEITORAIS E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A VONTADE DO ELEITOR

Já se tornou praticamente parte da consciência geral a forte influência que os resultados das pesquisas eleitorais exercem sobre o eleitorado.¹⁷

De feito, a vertiginosidade e a abundância de informações do mundo moderno, aliadas à conhecida instabilidade do comportamento das massas, favorecem sensivelmente a que a opinião pública oscile conforme o vaivém dos números das pesquisas.

Quanto ao primeiro aspecto – a quantidade extraordinária de informações transmitidas pelos *media* – percebe-se que os meios de comunicação de massa contentam-se em lançar índices, números, dados, registros, sem se preocupar, entretanto, em estabelecer debates mais aprofundados sobre os problemas da sociedade, acabando por transformar o telespectador em mero receptáculo de informações.

Já em relação ao segundo ponto – a instabilidade da opinião pública – Morris Ginsberg chega mesmo a comparar o comportamento desta com o conjunto de reações próprio das multidões. Acentua o sociólogo que uma série de tendências emocionais reduz a faculdade crítica dos indivíduos, os quais ficam destituídos momentaneamente de suas características e idiosincrasias.¹⁸

Não se está aqui obviamente a sustentar a irracionalidade crônica da opinião pública, a qual, quando representada pelo corpo votante, constitui meio e fim últimos da democracia, porém apenas se está advertindo que o conjunto indefinido de pessoas recebe maior influxo de elementos externos do que os indivíduos tomados isoladamente.

Para ilustrar essa oscilação no modo de pensar, basta imaginar o desamparado eleitor à frente do televisor transmitindo noticiário que o bombardeia das mais diversas informações, em ritmo alucinante, e, em meio a tudo, abre espaço – não sem antes utilizar-se de manchetes sensacionalistas obviamente – para veicular os números das últimas pesquisas eleitorais provenientes dos mais variados institutos.

Na verdade, posto que o meio de comunicação não atue de modo a conferir tratamento favorável a algum candidato, jamais deixará ele de exercer efeitos tendenciosos sobre a vontade do eleitor, haja vista que o espetáculo, no mínimo, consistirá na própria existência da pesquisa, como se esta fosse realidade própria inteiramente divorciada do processo eleitoral que lhe é subjacente.

Ante essa argumentação, parece restar clara a influência – na maioria dos casos danosa – que a divulgação sem limites de pesquisas eleitorais exerce sobre o processo democrático.

Essa conclusão, além de ter sido acolhida pelo mesmo Tribunal Superior Eleitoral que entendeu pela incompatibilidade do art. 255 do Código Eleitoral com a Carta Magna¹⁹, também foi extraída pelos estudiosos.²⁰

Aliás, e em conclusão, não fosse justamente essa influência, nada mais justificaria cercar esse instrumento de aferição da tendência do eleitorado de todo um feixe complexo de requisitos e elementos indispensáveis à sua regular veiculação, conforme se denota do art. 33 da Lei nº 9.504/97.²¹

4 AS PESQUISAS ELEITORAIS E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE PENSAMENTO, EXPRESSÃO, INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO SOCIAL

O pensamento comum acerca da restrição à divulgação de pesquisas eleitorais atrai para sua disciplina, de logo, os preceitos do art. 5º, incisos IV, IX e XIV, e art. 220, da Constituição Federal.

Tais dispositivos encerram uma série de garantias e princípios envolvendo conceitos que nem sempre se mostram bem apreendidos, daí por que a relevância de tentar defini-los, distinguindo aqueles que são realmente pertinentes à matéria em estudo.

Primeiramente, pode-se cogitar na existência de uma liberdade de pensamento pura e simples, reveladora de um modo interno de pensar.²² Tal direito, como atributo da racionalidade humana, assume caráter inalienável e não interessa ao estudo do Direito, porquanto não se encontra ligado a qualquer atividade do mundo exterior.²³

O interesse jurídico principia com a exteriorização desse modo íntimo de pensar. Tem-se agora a liberdade de manifestação do pensamento ou liberdade de expressão, entendida como a ação de levar ao conhecimento de outrem as convicções próprias do indivíduo. Nesse caso, tem aplicabilidade o inciso IV do art. 5º da Constituição, que garante a manifestação do pensamento, vedando, todavia, o anonimato.

Já o direito à informação, tratado no inciso XIV do art. 5º da Constituição, não tem por objeto de tutela a convicção, opinião ou pensamento do indivíduo, senão a veiculação de notícias.²⁴ Assim sendo, a informação, como o próprio nome está a revelar, pressupõe a veracidade de seu conteúdo, pois não se pode admitir que o receptor esteja realmente informado a partir de dados intrinsecamente falsos.²⁵

Por outro lado, o direito de comunicação²⁶, previsto no inciso IX, do art. 5º, da Carta Magna, a par de se encontrar no tópico relativo aos direitos e garantias fundamentais, vem a ser complementado pela liberdade de comunicação social, estabelecida no art. 220 da Constituição.

A tutela do direito de comunicação social não faz distinção entre a manifestação do pensamento e a veiculação da informação, sendo palco do exercício de inúmeros outros direitos, tendo apenas em comum o fato de serem transmitidos pelos meios de comunicação social.²⁷

É lícito afirmar, assim, pensando-se, por exemplo, na programação de uma emissora de televisão, que esta traz manifestação da liberdade de informação (na veiculação de programas noticiosos), da liberdade religiosa (por meio da transmissão da pregação de pastores ou irradiação de missas e cultos religiosos), da liberdade de expressão artística (com a difusão de filmes e novelas) etc.

No que diz respeito ao objeto do presente estudo, conclui-se que a pesquisa eleitoral, como fato acontecido no mundo exterior, liga-se ao direito à informação, porém, quando divulgada pelos meios de comunicação de massa, passa a aceitar influxos da liberdade de comunicação social.

5 ALIMITAÇÃO TEMPORAL DA DIVULGAÇÃO DAS PESQUISAS ELEITORAIS E O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A par do lado psicológico-social sobre o qual já se discorreu, em que sucede a influência direta das pesquisas sobre o eleitorado, estas também causam efeitos indiretos sobre o processo eleitoral. Para ilustrar, pode-se supor que as pesquisas eleitorais dificultam nitidamente a capacidade dos candidatos mal colocados de arrecadar recursos financeiros, de angariar apoios políticos e de obter cobertura dos *media* sobre sua campanha²⁸, acarretando, assim, sensível prejuízo ao postulante ao cargo eletivo em disputa, além de ferir frontalmente o princípio da isonomia que deve imperar entre os candidatos.

Aliás, justamente sob o argumento de respeitar o princípio da isonomia e a conseqüente legitimidade do pleito, é que o Tribunal Superior Eleitoral vem entendendo que as inúmeras limitações impostas à propaganda eleitoral não constituem ofensa a qualquer

cânone constitucional, seja o direito à informação ou as liberdades de pensamento e de comunicação social²⁹, não sendo de fácil compreensão os motivos pelos quais a lisura das eleições não foi levada em conta por esse mesmo Tribunal quando decretou a não-recepção da limitação temporal contida no art. 255 do Código Eleitoral.

Talvez, porém, a face mais perversa da influência das pesquisas sobre o processo democrático radique no chamado “voto útil”. Por esse lamentável expediente, o eleitor sufraga o nome de um dos candidatos – geralmente em número de dois – que polarizam a disputa, conforme indicam as pesquisas de opinião.

Sem olvidar que esse fenômeno é alimentado pelo baixo nível de escolaridade do povo brasileiro, o “voto útil” causa efeitos devastadores sobre o processo eleitoral. De fato, escolher-se um candidato ao sabor das chances que ele detém de ganhar o pleito transforma o belo embate democrático em opção puramente pragmática, principalmente quando se sabe que a Constituição Federal adotou o sistema dos dois turnos de votação, em que o suposto “jogo político” ficaria para a etapa decisiva de votação.

Como se pode depreender desses poucos exemplos, verifica-se que a influência, direta ou indireta, da divulgação das pesquisas eleitorais, mormente no período imediatamente anterior ao pleito, não se coaduna com os ideais democráticos, na medida em que causa evidente dano ao processo eleitoral, não restando dúvidas, assim, acerca da necessidade da adoção de medidas tendentes a aplacar esses prejuízos.

Impõe-se, pois, proteger ao máximo a opinião dos eleitores de fatores artificiais externos, como aqueles provocados pelos meios de comunicação social. É certo que a vontade do eleitor é evidentemente moldada por elementos externos, mas, quanto a estes, “os verdadeiros núcleos de formação da opinião são as células sociais – a família, a vizinhança, a fábrica ou o escritório – e o seu poder germinador reside na ação recíproca das referidas células”.³⁰

Nessas condições, deduz-se que o princípio democrático somente restará preservado quando se proteger o veículo por meio do qual ele se expressa, qual seja a soberana vontade popular, como estabelece o art. 14 da Constituição Federal.³¹

6 CRITÉRIOS DE PONDERAÇÃO DE INTERESSES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Assunto que vem ocupando os constitucionalistas na atualidade consiste na diferenciação entre regras e princípios e nos modos de resolução dos eventuais conflitos entre eles.³²

Inicialmente, convém ressaltar que, suplantada a fase doutrinária que atribuía aos princípios função de simples pauta de integração das regras jurídicas, chegou-se ao estágio atual que confere àqueles, tanto quanto a estas, ampla densidade normativa. Abandonando-se eventuais discussões acerca das diferenças entre essas espécies de normas jurídicas, pode-se afirmar sucintamente que, de um lado, os princípios são “normas-chaves de todo o sistema jurídico”³³, dotados de elevado grau de generalidade e abstração³⁴, diferentemente, assim, das regras jurídicas, consistentes em “normas que, diante da ocorrência do seu suposto de fato, exigem, proibem ou permitem algo em termos categóricos”.³⁵

Especificamente sob o ponto de vista da teoria constitucional, percebe-se que as constituições modernas, preocupadas com a concretização de seus preceitos mesmo em face das crescentes mutações experimentadas pelas sociedades contemporâneas, são impregnadas de alto teor axiológico, distinguindo-se nelas a constante presença dos chamados princípios constitucionais.

Nesse contexto, sobressai evidente, na atividade hermenêutica de efetivação das normas constitucionais, o fato de que não raras vezes se depara o aplicador do Direito com recontros não só entre regras, como também entre princípios constitucionais aparentemente concorrentes. Em tais situações, diante dos estudos de Alexy e Dvorkin e à vista ainda dos princípios da supremacia constitucional e da unidade da Constituição, percebeu a doutrina a insuficiência do método tradicional de resolução de antinomias desenvolvido por Bobbio quando em conflito princípios de *status* constitucional.³⁶

Deveras, tratando-se de princípios constitucionais aparentemente colidentes, uma vez que esteja plenamente identificada essa colisão³⁷, propõe a doutrina que se adote um juízo de ponderação entre os interesses constitucionais em jogo, de modo a não se abandonar completamente qualquer deles, procedendo-se apenas a uma relação de precedência condicionada, isto é, naquela hipótese específica, confere-se preponderância a um dos princípios, sem desprezar totalmente aquele outro.³⁸

Em se tratando dos direitos fundamentais albergados pela Constituição, tem-se que uma possível colisão resolve-se pelos mesmos métodos de resolução de conflitos entre princípios antagônicos, haja vista a índole eminentemente principiológica das normas que estabelecem aqueles direitos.³⁹

É exatamente nesse campo dos direitos fundamentais que exsurge o princípio da proporcionalidade⁴⁰ como “pauta procedimental da ponderação de interesses”.⁴¹

De fato, a despeito da omissão do Texto Constitucional, vêm entendendo de modo unânime a doutrina e a jurisprudência pela existência implícita do princípio da proporcionalidade na Constituição Federal, não sendo raros os casos em que o Supremo Tribunal Federal socorre-se desse princípio para a resolução de conflitos entre normas garantidoras dos direitos fundamentais, bem assim, no que interessa especificamente ao presente estudo, no controle de constitucionalidade das leis e atos normativos restritivos dos direitos fundamentais do cidadão.

Em razão da sua natureza complexa e para melhor apreendê-lo, a doutrina decompõe o princípio da proporcionalidade em três subprincípios.

O primeiro deles – a adequação, pertinência ou aptidão – significa que a medida restritiva adotada pelo Poder Público deve ser apta para atingir o fim que almeja.⁴²

Pelo segundo subprincípio – a necessidade ou exigibilidade – impõe-se que a medida restritiva, para atingir o seu objetivo, deve causar o menor gravame possível aos direitos fundamentais do cidadão. Corresponde à máxima: “de dois males, deve-se optar pelo menor”.⁴³

Finalmente, sob o terceiro e último aspecto, tem-se o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, segundo o qual se deve proceder a uma análise da relação custo e benefício da medida adotada, isto é, “o ônus imposto pela norma deve ser inferior ao benefício por ela engendrado, sob pena de inconstitucionalidade”.⁴⁴

Nessas condições, apenas se pode decidir pela constitucionalidade de norma restritiva dos direitos fundamentais, quando, além dos critérios comuns de aferição da sua compatibilidade com a Constituição, lograr a dita norma aprovação no teste da proporcionalidade.

7 AS DECISÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL QUE ENTENDERAM CONFLITANTE COMA CONSTITUIÇÃO VIGENTE A LIMITAÇÃO TEMPORAL DA DIVULGAÇÃO DAS PESQUISAS ELEITORAIS

Poucos dias após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os grupos jornalísticos Folha da Manhã, Rádio Panamericana S/A e Rádio e Televisão Bandeirantes

Ltda. impetraram junto ao Tribunal Superior Eleitoral mandados de segurança visando à suspensão do art. 5º, § 1º, da Resolução nº 14.466, que vedava, nos mesmos termos do art. 26, § 1º, da Lei nº 7.664, de 29 de junho de 1988⁴⁵, a divulgação de pesquisas eleitorais nos trinta dias anteriores ao pleito.

Deferindo a segurança pleiteada, em decisões de idêntico teor, entendeu o Tribunal Superior Eleitoral que realmente a restrição ora tratada não se sustentava ante a vontade do legislador constituinte.

Analisando-se as decisões⁴⁶, porém, percebe-se que a discussão centrou-se basicamente em saber se os mandados de segurança em julgamento atacavam ou não ato normativo em tese⁴⁷, praticamente não havendo incursão acerca da matéria de fundo, ou seja, se a limitação em exame realmente subsistia em face da nova Carta Política.⁴⁸

Com efeito, apenas um dos julgadores ateu-se à questão da compatibilidade material da restrição com a ordem constitucional, principiando por desenvolver interessante raciocínio, mas para, com o devido respeito, extrair conclusão equivocada.

Após afirmar corretamente que o art. 14, § 9º, da Constituição Federal busca a proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra o abuso do poder econômico e político, o Min. Aldir Passarinho salientou que “essas pesquisas poderão, de fato, influenciar o eleitorado, pois a tendência é a de ele se inclinar por aquele partido, ou por aquele candidato, que está demonstrando maiores condições de êxito.” Tal circunstância, todavia, no entender desse Magistrado, não ensejaria a ilação de que todas as pesquisas eleitorais constituiriam abuso do poder econômico, daí porque se deveria analisar cada caso, não devendo ser impedida a “divulgação de pesquisas com puro intuito de informação jornalística sobre a tendência do eleitorado em determinado momento”.⁴⁹

Em verdade, o debate sobre a intenção do agente jornalístico que promove a divulgação não interessa ao deslinde da questão, sendo relevante somente na aferição do abuso de poder econômico, matéria em princípio estranha ao tema específico das pesquisas eleitorais. Deveras, esse abuso pode ocorrer tanto na divulgação irregular de pesquisas, como também quando do desvirtuamento das normas sobre arrecadação e aplicação de recursos financeiros nas campanhas eleitorais, quando de vícios na veiculação da propaganda eleitoral ou partidária, dentre outras incontáveis áreas do Direito Eleitoral.

Em todos esses casos, dispõe o legitimado do remédio constitucional da ação de impugnação de mandato eletivo (CF, art. 14, § 10), sem prejuízo da eventual aplicação das sanções previstas na disciplina de cada instituto.

O que se está a sustentar é que o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, invocado no voto do Min. Aldir Passarinho, não encontra limitações em seu campo de atuação, irradiando sobre todos os acontecimentos do processo eleitoral, sendo desnecessário, por isso, utilizá-lo para perquirir sobre a intenção do agente veiculador da pesquisa.

Na realidade, deve-se avaliar se a limitação temporal à divulgação das pesquisas eleitorais encontra ou não fundamento de validade na Constituição Federal, o que infelizmente não foi feito, ao menos de modo científico, nas decisões ora em análise.⁵⁰

8 PONDERAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO À INFORMAÇÃO E DA LIBERDADE DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. A DEMONSTRAÇÃO DO DESACERTO DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Diante do que se expôs, tem-se, de um lado, os princípios constitucionais da liberdade de informação e de comunicação social, e, de outro, a restrição temporal para a divulgação das pesquisas eleitorais, que, segundo se demonstrou, mostra-se consentânea

com o princípio democrático e a soberania da vontade popular, sendo que todos esses valores agasalhados no Texto Constitucional possuem *status* de direitos fundamentais.⁵¹

Aplicando-se então o princípio da proporcionalidade, em sua tríplice dimensão, depreende-se, em primeiro lugar, que a restrição em estudo se mostra adequada para o fim a que se destina, qual seja o respeito ao princípio democrático, por meio da preservação da soberana vontade popular.

Com efeito, já se disse que a opinião pública deve permanecer indene a fatores externos criados de modo artificial, especialmente pelos *media*, como ocorre com a divulgação desenfreada de resultados de testes de intenção de voto no período imediatamente anterior ao pleito.

Sob esse aspecto, soa interessante o tratamento conferido pelo Tribunal Superior Eleitoral às chamadas pesquisas de boca de urna, ou seja, aquelas realizadas durante a votação. Exatamente para garantir a preservação da vontade popular é que aquela Corte, à míngua de qualquer previsão legal, vem entendendo historicamente que esses testes somente podem ser divulgados após o encerramento da votação.⁵²

Se assim entende o TSE, é logicamente porque tem plena consciência do impacto maléfico que essa divulgação causa sobre o eleitorado. Nesses termos, parece lógico que essa influência seja nociva no dia das eleições, mas não o seja nos dias imediatamente anteriores? A resposta negativa se impõe, principalmente quando se recorda da avalanche de resultados de pesquisas veiculadas pelos telejornais noturnos na véspera dos pleitos.

No que diz respeito à segunda face do princípio da proporcionalidade – a necessidade – deve-se perquirir se a restrição temporal ora em análise ocasiona o menor gravame possível aos direitos fundamentais.

É certo o magnífico momento que vivencia o País. O povo e a imprensa podem debater os mais diversos assuntos, podem livremente tecer críticas aos governantes e demais agentes estatais, enfim, passa-se por uma fase sem precedentes na história do Brasil em relação à liberdade de informação e de comunicação social.

Pergunta-se pois: será que a proibição para que os meios de comunicação divulguem resultados de pesquisas de intenção de voto nos quinze dias anteriores ao pleito causa sério embaraço ao exercício dos direitos fundamentais de liberdade de informação e de comunicação social?

Primeiramente, é de se notar que nenhum direito fundamental possui caráter absoluto, bastando, para tanto, lembrar que o mais sagrado deles – o direito à vida – pode ser tolhido em caso de guerra,⁵³ não se podendo fazer afirmação diversa em relação ao direito de informação e à liberdade de imprensa.⁵⁴

Por semelhante motivo é que a atividade jornalística é objeto de toda uma série de condicionamentos para atender a outros valores, implícita ou explicitamente, alojados na Constituição.⁵⁵ Assim, divisa-se exemplos dessas limitações na Lei de Imprensa⁵⁶, no Estatuto da Criança e do Adolescente⁵⁷, na Lei das Rádios Comunitárias⁵⁸, além de outros casos.⁵⁹

No campo do Direito Eleitoral, então, sobram restrições aos meios de comunicação, justamente visando a respeitar a soberania da vontade popular.⁶⁰ As normas relativas à propaganda eleitoral, por exemplo, estão repletas de condicionamentos, entendendo o Tribunal Superior Eleitoral que estes, mesmo não estando previstos expressamente no Texto Constitucional, não constituem ofensa ao direito de informação e à liberdade de comunicação social.⁶¹

A própria realização dos debates, os quais propiciam a discussão de idéias, tão cara ao ideal democrático, sofre limitação no período que antecede as eleições, sem que se

veja nisso qualquer eiva de inconstitucionalidade. Aliás, é interessante perceber que o Tribunal Superior Eleitoral tem restringido a realização dos debates nas quarenta e oito horas anteriores ao pleito, mediante a aplicação analógica do art. 240 do Código Eleitoral, que veda, naquele interregno, a veiculação de propaganda eleitoral.⁶²

É de se pensar, todavia, o que melhor atende aos anseios do eleitor de obter elementos para a escolha de seu candidato: a realização dos debates, nos quais os candidatos dispõem de paridade de “armas”, estando, ademais, inseridos em um salutar processo dialético de troca de idéias, ou a veiculação pura e simples de dados, os quais sequer tem-se a certeza de que vão realmente se materializar?

Por outro lado, a validade do impedimento à realização da “boca de urna” também tem sido reiterada pelo Tribunal Superior Eleitoral, não obstante sua aparente contradição com o princípio constitucional da liberdade de pensamento.⁶³

Mesmo na área dos direitos políticos, o Tribunal Superior Eleitoral vem entendendo que não são válidos apenas os casos de proibição de filiação partidária previstos na Constituição Federal, a exemplo do que se passa com os magistrados⁶⁴, na medida em que já teve oportunidade de estabelecer, mais de uma vez, a plena constitucionalidade do art. 366 do Código Eleitoral, que veda a filiação partidária dos servidores da Justiça Eleitoral, a despeito do silêncio do Texto Constitucional.⁶⁵

Como se depreende, são tantas as restrições impostas a direitos fundamentais em homenagem ao princípio democrático, que a limitação temporal à divulgação das pesquisas não constitui sério e incontornável gravame a esses direitos.

Já em relação à terceira e última faceta do princípio da proporcionalidade – a proporcionalidade em sentido estrito – percebe-se que a medida se mostra proporcional, haja vista a importância do bem jurídico que almeja preservar, qual seja a legitimidade da vontade popular.

Sob esse aspecto, cumpre registrar que existem atualmente cerca de vinte propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional visando a regulamentar a divulgação das pesquisas eleitorais, mediante a adoção de restrição temporal, variando esta do período de quinze dias anterior ao pleito indo até o início do prazo para o registro ou mesmo vedando essa veiculação no ano em que se realizem eleições.⁶⁶

Como se percebe, o prazo de quinze dias parece bastante razoável, principalmente quando se sabe que a propaganda eleitoral inicia-se já a partir do dia 5 de julho do ano da eleição⁶⁷ e que a propaganda gratuita no rádio e na televisão estende-se pelo período de quarenta e cinco dias.⁶⁸ Assim, antes da quinzena anterior ao pleito, os partidos políticos e candidatos já terão boa noção do alcance e eficiência de suas técnicas de publicidade e do andamento de sua campanha eleitoral, sendo despendida, nesse período, a realização de pesquisas para semelhante finalidade.

Por fim, cabe assinalar que a restrição ora analisada não se confunde com a famigerada censura, haja vista que não ocorre qualquer controle prévio sobre o conteúdo da pesquisa, com avaliação mediante critérios subjetivos dos censores, como costumava ocorrer na época da ditadura militar.

Demonstrado assim que a limitação temporal da divulgação das pesquisas eleitorais, como estatuída no art. 255 do Código Eleitoral, mostra-se apta no teste da proporcionalidade, outros argumentos também comprovam a constitucionalidade do dispositivo.

Como é cediço, o legislador constituinte que produziu a Carta de 1988 compunha-se dos membros do Senado e da Câmara dos Deputados, vale dizer, confundiam-se Assembléia Nacional Constituinte e Congresso Nacional.⁶⁹

Sucedeu que essa mesma Casa Legislativa que, em 5 de outubro de 1988, promulgou a Constituição Federal, em 29 de junho daquele ano – pouco mais de três meses antes, portanto – aprovou a Lei nº 7.664, que, como já expressei, vedou a veiculação de resultados de pesquisas de intenção de voto no período de um mês anterior ao pleito.⁷⁰

Seria mesmo intenção do legislador constituinte originário abrir totalmente a divulgação das pesquisas, embora tenha ele próprio, ainda que em outra qualidade, restringido essa veiculação ao editar outros atos normativos? A realidade fática parece demonstrar o contrário.

Ainda lançando mão da interpretação histórica, convém enfatizar que a Constituição de 1967 também tutelava o direito de informação, apenas excepcionando-o em relação a diversões e espetáculos públicos.⁷¹ Mesmo nesse contexto, o Tribunal Superior Eleitoral jamais cogitou à época na inconstitucionalidade da limitação temporal constante do art. 255 do Código Eleitoral, reproduzindo-a, ao revés, em suas instruções.

Não se deve olvidar, ademais, que o uso de frequências de canais de rádio e televisão – principais meios pelos quais são veiculados os resultados das pesquisas eleitorais – constitui serviço público, cuja execução é apenas repassada ao particular, mediante a observância de certos critérios. Sendo assim, em face mesmo da natureza pública que ostenta, a atividade de radiodifusão deve ser alvo de condicionamentos por parte do Estado.⁷²

Por outro lado, cômico dos males que a ausência de freios na divulgação das pesquisas eleitorais pode causar sobre o processo democrático, o Tribunal Superior Eleitoral criou importante inovação no que diz respeito à disciplina desse instituto para as eleições de 2004.

Trata-se da possibilidade de o juiz eleitoral, acolhendo representação promovida pelos candidatos, partidos políticos ou Ministério Público, determinar a suspensão da divulgação de resultados de pesquisas eleitorais.⁷³

Embora fosse desnecessária a previsão regulamentar dessa providência, em vista do poder geral de cautela inerente à atividade judicante, ao menos ela serve para exortar os juízes claudicantes acerca dos prejuízos que a divulgação irregular da pesquisa pode ocasionar sobre o processo eleitoral.

O problema é que essa medida incide somente sobre a questão da observância dos requisitos estipulados para a realização da pesquisa⁷⁴, atividade de cunho cartorário que não garante a veracidade dos dados apresentados pelos institutos de pesquisas e muito menos resolve o problema da divulgação dos resultados da pesquisa no período próximo ao pleito.

Por todos esses motivos, urge que o Tribunal Superior Eleitoral reveja seu posicionamento a respeito da limitação temporal para a divulgação das pesquisas eleitorais, entendendo-a válida em face do Texto Constitucional, de modo a preservar a vontade popular.

9 ANÃO-VINCULAÇÃO DO TRIBUNAL À DECISÃO PROFERIDA NO EXERCÍCIO DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE

Interessante questão relativa ao tema do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos consiste na discussão acerca da situação da legislação infraconstitucional quando do advento de nova Constituição com ela incompatível.

Indaga a doutrina se a questão seria resolvida pelo simples fenômeno da recepção, com o dever de se pronunciar a revogação da norma anterior incompatível, ou se, já no

Suffragium - Rev. do Trib. Reg. Eleit. do Ce, Fortaleza, v.2.n.2, p.1-122 jan./abr.2006

campo do controle abstrato de constitucionalidade, seria de se declarar a inconstitucionalidade daquela norma.⁷⁵

A discussão, que à primeira vista poderia parecer “meramente” acadêmica, assume vital importância na medida em que, adotada a posição que admite a inconstitucionalidade superveniente, caberia ação direta para atacar o ato tido por incompatível com a ordem constitucional; caso contrário, a aferição da compatibilidade seria feita somente no plano concreto, mediante o exercício do controle difuso de constitucionalidade.⁷⁶

Ademais, adotada a solução em termos de mera recepção, a decisão assim proferida possuiria eficácia meramente *inter partes*, apenas podendo aportar ao Supremo Tribunal Federal via recurso extraordinário e, reconhecendo-se lá a dita incompatibilidade, haveria a necessidade de comunicação ao Senado para que se suspendesse de uma vez por todas a execução do ato normativo (CF, art. 52, inciso X). Por outro lado, acolhida a possibilidade de declaração da inconstitucionalidade superveniente, uma vez julgada procedente a ação direta, o ato normativo restaria expungido do mundo jurídico com eficácia *erga omnes*.

No que interessa ao presente estudo, cumpre destacar que o Tribunal Superior Eleitoral, julgando caso concreto, entendeu que o art. 255 do Código Eleitoral não havia sido recepcionado pela Carta de 1988, resultando daí algumas conclusões.

Em primeiro lugar, deduz-se que a decisão ali proferida atingiu apenas as partes envolvidas no julgamento, persistindo assim no ordenamento jurídico o citado art. 255 do Código Eleitoral⁷⁷, sendo relevante registrar, ademais, que, não tendo havido a interposição de recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal, a quem cabe dar a última palavra em termos de interpretação constitucional, não teve oportunidade de examinar a matéria.

Por outro lado, a citada decisão teve o efeito prático de fazer com que o Tribunal Superior Eleitoral não incluísse em sua regulamentação bienal das eleições a proibição da divulgação das pesquisas eleitorais nos quinze dias anteriores ao pleito.

Ausente essa restrição na regulamentação das diversas eleições que aconteceram desde 1988 e tendo decidido o Tribunal Superior Eleitoral, em única oportunidade, a incompatibilidade da limitação em análise com o Texto Constitucional, passou a Justiça Eleitoral como um todo a conceder registro e admitir a posterior divulgação das pesquisas eleitorais, sem restrição temporal.

Diante desse contexto (a eficácia da decisão somente *inter partes*), pode-se afirmar com tranquilidade que tanto o Tribunal Superior Eleitoral pode perfeitamente rever seu posicionamento sobre o assunto⁷⁸, como também sobressai viável que os tribunais regionais eleitorais, uma vez entendendo recepcionado o art. 255 do Código Eleitoral, passem a negar o registro das pesquisas eleitorais nos quinze dias anteriores ao pleito.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Alberto Carlos. *Como são feitas as pesquisas eleitorais e de opinião*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*, 3 ed., Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, 6 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

———. *Interpretação e aplicação da Constituição*, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*, São Paulo: Saraiva, 2000.

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, 13 ed., São Paulo: Malheiros, 2003.
- CANÊDO, Leticia Bicalho. Aprendendo a votar. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da cidadania*, 2 ed., São Paulo: Contexto, 2003.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. *A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras*, Florianópolis – Rio de Janeiro: Universidade Federal de Santa Catarina - Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly de. *Transição democrática brasileira e padrão midiático publicitário da política*, Campinas - Fortaleza: Pontes - Universidade Federal do Ceará, 1999.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Trad. Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 1994.
- COELHO, Inocêncio Mártires. Racionalidade hermenêutica: acertos e equívocos. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *As vertentes do direito constitucional contemporâneo*, Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- CONGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral*, 4 ed., Curitiba: Juruá, 2000.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Elementos de direito constitucional*, 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- FERREIRA, Aluizio. *Direito à informação, direito à comunicação*, São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 24 ed., São Paulo: Saraiva, 1997.
- FONTES JUNIOR, João Bosco Araujo. *Liberdades e limites na atividade de rádio e televisão*, Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- GASPARETTO, Agenor. *Pesquisas eleitorais: informação e propaganda*. Disponível em: <http://www.socio-estatistica.com.br/pesquisas_eleitorais.htm>. Acesso em: 9.fev.2004.
- GINSBERG, Morris. *Psicologia da sociedade*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.
- Guia da Associação Nacional das Empresas de Pesquisa para Divulgação das Pesquisas Eleitorais 2004. Disponível em: <http://www.anep.org.br/codigosguias/guia_pesquisa_eleitoral.pdf>. Acesso em: 9.fev.2004.
- JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*, 2 ed., Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- KUNTZ, Ronald A.. *Marketing político: manual de campanha eleitoral*, 9 ed., São Paulo: Global, 2002.
- MANNHEIM, Karl. *Liberdade, poder e planificação democrática*. Trad. Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1972.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*, 2 ed., São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.
- . *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*, 2 ed., São Paulo: Saraiva, 1998.
- ; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*, Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- MIRANDA, Darcy Arruda. Dos abusos da liberdade de imprensa, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1959.
- NUNES, Márcia Cavallari. O papel das pesquisas. In: FIGUEIREDO, Rubens. *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos*, 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

- PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*, São Paulo: Giordano, 1995.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. Democracia, Constituição e realidade. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte: Del Rey, nº I: 741-823, 2003.
- SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- SERRANO, Vidal. *A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística*, São Paulo: FTD, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 15 ed., São Paulo: Malheiros, 1998.
- SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte: Del Rey, nº I: 607-630, 2003.
- SOBREIRO NETO, Armando Antonio. *Direito Eleitoral: teoria e prática*, 2 ed., Curitiba: Juruá, 2002.
- VIVIANI, Eralton Joaquim. *As pesquisas induzem o eleitorado*. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/eralton2.htm>>. Acesso em: 9.fev.2004.

(Footnotes)

¹ Versão resumida da Monografia apresentada à Universidade de Fortaleza como exigência parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito e Processo Eleitoral, sob a orientação do professor doutor Martônio Mont'Alverne Barreto Lima.

² *Guia da Associação Nacional das Empresas de Pesquisa para divulgação das pesquisas eleitorais 2004*, p. 7.

³ Márcia Cavallari Nunes, *O papel das pesquisas*, p. 43.

⁴ Márcia Cavallari Nunes, op. cit., p. 44.

⁵ Márcia Cavallari Nunes, op. cit., p. 47/48. Doravante, ao se fazer referências às pesquisas eleitorais, estar-se-á tratando das pesquisas quantitativas, as quais são normalmente objeto de divulgação.

⁶ De modo inédito, a instrução relativa às pesquisas eleitorais para o pleito de 2004 cuida da figura das enquetes: “Art. 19. Na divulgação dos resultados de enquetes ou sondagens, deverá ser informado não se tratar de pesquisa eleitoral, nos moldes do art. 33 da Lei nº 9.504/97, mas de mero levantamento de opiniões, sem controle de amostra, o qual não utiliza método científico para sua realização, dependendo, apenas, da participação espontânea do interessado. Parágrafo único. A divulgação de resultados de enquetes ou sondagens sem o esclarecimento previsto no ‘caput’ será considerada divulgação de pesquisa eleitoral, permitindo a aplicação das sanções previstas.”

⁷ “Prévias eleitorais. Pesquisa de opinião interna dos partidos. Realização antes de 5 de julho. Possibilidade. 1. Os partidos políticos podem realizar, entre seus filiados, as chamadas prévias eleitorais, destinadas a buscar orientação e fixar diretrizes, inclusive sobre escolha de candidatos. 2. A eventual divulgação, pelos veículos de comunicação, dos resultados da consulta interna, não caracteriza, em princípio, propaganda eleitoral antecipada” (TSE, Res. nº 20.816-DF, julg. 19.6.2001, rel. Min. Fernando Neves, DJ 12.7.2001, p. 10). No mesmo sentido: TSE, MS nº 2.163-PR, julg. 1.3.1994, rel. Min. José Cândido de Carvalho, DJ 20.5.1994, p. 19.321).

⁸ Walter Costa Porto, *Dicionário do voto*, p. 267.

⁹ “Art. 255. Nos 15 (quinze) dias anteriores ao pleito é proibida a divulgação, por qualquer forma, de resultados de prévias ou testes pré-eleitorais.”

¹⁰ A responsabilidade penal vinha estipulada na remissão feita ao art. 322 do Código Eleitoral, atualmente substituído pelo tipo penal do art. 33, § 4º, da Lei nº 9.504/97.

¹¹ “Pesquisas pré-eleitorais. Divulgação. As pesquisas eleitorais, cujas informações se encontrem regularmente registradas, poderão ser divulgadas até a data das eleições. Resolução nº 20101, art. 4º. Inexiste, entretanto, obrigatoriedade dessa divulgação” (TSE, Res. nº 20.258-DF, julg. 30.6.1998, rel. Min. Eduardo Ribeiro, DJ 10.8.1998, p. 219). Essa orientação foi novamente seguida para o pleito de 2004, conforme se percebe do art. 2º, da Res. nº 21.576, de 2.12.2003, do Tribunal Superior Eleitoral.

¹² No ponto, vale conferir a posição de Olivar Coneglian. Indaga o autor: “Feito o pedido de registro de uma pesquisa, a sua divulgação se torna obrigatória? A resposta é: não. Um partido, ou candidato, ou coligação, ou empresa, pode encomendar uma pesquisa com o intuito de divulgá-la. Para isso, o instituto que a vai realizar procede ao pedido de registro e obedece a todo o caminho para isso. Realizada a pesquisa, aquele que a encomendou acha prudente não divulgá-la. Nesse caso, não se sente obrigado à divulgação, não havendo nenhuma sanção para isso” (Propaganda Eleitoral, p. 137). Ocorre que antes afirmara o autor: “A pesquisa pode ser de uso interno, ou seja, para uso de cada partido ou de cada pessoa ou organismo que a mandou realizar, não se destinando à divulgação. É a pesquisa para dar à pessoa ou organismo uma diretriz, uma informação, e para comandar ou estabelecer estratégias de ‘marketing’ político. Esse tipo de pesquisa é livre, não necessita de registro, não interessa à Justiça Eleitoral” (op. cit., p. 135). Ora, ou se trata de pesquisa de uso interno e então nada há realmente a registrar, ou então a pesquisa se destina à divulgação e então obriga-se ao registro e à posterior publicação. O que se mostra incongruente é admitir a existência de pesquisa previamente destinada a uso interno e outras só posteriormente destinadas a esse fim, ao sabor dos resultados. Em outras palavras, se o candidato que contratou a pesquisa conseguir números satisfatórios, segundo sua conveniência, divulguem-se os resultados; caso contrário, arquivem-se os dados. Para as eleições de 2004, inovou-se com a salutar, porém ainda não ideal, previsão do art. 5º, da Res. TSE nº 21.576, de 2.12.2003: “Art. 5º. O resultados das pesquisas eleitorais registradas deve ser depositado no cartório eleitoral, ainda que não seja divulgado, onde permanecerá à disposição dos interessados”.

¹³ Art. 1º da Res. nº 20.101, de 26 de fevereiro de 1998 e art. 2º da Res. nº 20.950, de 13 de dezembro de 2001.

¹⁴ Essa exigência foi mantida para as eleições de 2004, segundo se extrai do art. 2º, da Res. nº 21.576, de 2.12.2003.

¹⁵ Ausente norma legal a definir o assunto, impunha-se a aplicação da analogia, nos termos do art. 4º, da Lei de Introdução ao Código Civil, obviamente de modo fundamentado, conforme imperativo constitucional (art. 93, inciso IX, da Constituição Federal).

¹⁶ TSE, Resolução nº 20.150-DF, julg. 2.4.1998, rel. Min. Eduardo Alckmin, DJ 24.4.1998, p. 57.

¹⁷ Para uma visão geral da discussão acerca da influência das pesquisas de opinião, confira-se Alberto Carlos Almeida, *Como são feitas as pesquisas eleitorais e de opinião*, p. 26 et seq.

¹⁸ *Psicologia da Sociedade*, p. 143.

¹⁹ “A divulgação de pesquisas eleitorais deve ser feita de forma responsável devido à repercussão que causa no pleito, a fim de que sejam resguardados a legitimidade e o equilíbrio da disputa eleitoral” (TSE, REsp nº 19.872-AC, julg. 29.8.2002, rel. Min. Fernando Neves, DJ 20.9.2002, p. 208).

²⁰ Agenor Gasparetto, *Pesquisas eleitorais: informação e propaganda*.

²¹ Interessante dispositivo encontra-se no art. 242 do Código Eleitoral: “A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais” Esse preceito reflete a preocupação válida do legislador em manter a vontade do eleitor indene de fatores externos criados artificialmente. Mais curioso é perceber que o Tribunal Superior Eleitoral, já sob a égide da Carta Magna de 1988, entendeu

que esse dispositivo havia sido recepcionado, ao contrário do que ocorre com o art. 255. (TSE, MS nº 1.329-PR, julg. 1º.10.90, rel. Célio Borja, DJ 19.12.90, p. 15559).

²² Manoel Gonçalves Ferreira Filho a denomina liberdade de consciência (*Curso de Direito Constitucional*, p. 290), enquanto José Afonso da Silva prefere dizer que se trata do aspecto interno da liberdade de opinião (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 244).

²³ José Cretella Junior, *Elementos de Direito Constitucional*, p. 190. No mesmo sentido, João Bosco Araujo Fontes Junior, *Liberdades e limites na atividade de rádio e televisão*, p. 45.

²⁴ João Bosco Araujo Fontes Junior, op. cit., p. 47.

²⁵ Válido, no ponto, relembrar a atuação de Orson Welles em outubro de 1938, quando, sob o manto da veiculação de programa de notícias, narrou trechos do livro “*A Guerra dos Mundos*”, do escritor inglês H. G. Wells, sobre uma fictícia invasão de marcianos. Acreditando que esses fatos eram verdadeiros, inúmeros americanos entraram em desespero, chegando o episódio a ceifar algumas pessoas. Semelhante episódio revela simples manifestação da liberdade artística, ligada ao direito de comunicação e não ao direito à informação.

²⁶ Esse direito de comunicação não se exterioriza apenas mediante a difusão de convicções (atividade intelectual) ou informação, mas aglutina todas as formas de expressão humana, seja pela atividade artística, cultural etc.

²⁷ João Bosco Araujo Fontes Junior, op. cit., p. 54/55.

²⁸ Alberto Carlos Almeida, *Como são feitas as pesquisas eleitorais e de opinião*, p. 26. Ronald A. Kuntz, *Marketing político: manual de campanha eleitoral*, p. 75.

²⁹ “As limitações impostas à veiculação de propaganda eleitoral não afetam o direito à informação e à livre manifestação do pensamento, constitucionalmente garantidos, até porque não estabelecem controle prévio sobre a matéria a ser veiculada. Vinculação, na ordem constitucional, a princípios como o da lisura e da legitimidade dos pleitos, bem como ao da isonomia entre os candidatos” (TSE, Ag. Int. no REsp nº 19.486-AC, julg. 11.10.2001, rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 1º.2.2002, p. 249). No mesmo sentido: TSE, EDcl. no Ag. Reg. no REsp nº 19.268-GO, julg. 12.6.2001, rel. Min. Fernando Neves, DJ 24.8.2001, p. 173.

³⁰ Karl Mannheim, (*Liberdade, poder e planificação democrática*, p. 182). Como observa esse autor, “é indispensável para a democracia que a opinião permaneça como poder espiritual e ao planejar a estrutura da sociedade, todos os esforços deverão ser empregados para que se mantenha o livre intercâmbio de opiniões, sem demasiada interferência e manejos artificiais. (...) A manutenção da fluidez da opinião pública a despeito da mecanização é de importância primordial numa sociedade democrática” (op. cit., p. 182).

³¹ Armando Antonio Sobreiro Neto chega a idêntica conclusão: “Do ponto de vista do interesse democrático, a verificação da tendência do eleitorado, a rigor, contribui somente na identificação dos problemas que mais preocupam o eleitor, de modo a direcionar as plataformas às expectativas do cidadão, muito embora promessas de campanha, segundo o que nos revela a história distante e recente, jamais são cumpridas integralmente. Não vejo razão para a permissão de divulgação de pesquisas até a data da eleição, como atualmente sucede. Certamente não sou voz isolada, tanto que no ‘Relatório Final’ da Comissão Temporária Interna, do Senado Federal, encarregada de estudar a reforma político partidária, a opinião majoritária, devidamente aprovada, foi favorável a alguma limitação temporal para a divulgação de pesquisas, nas palavras do relator, Senador Sérgio Machado, ‘limitação que existe em quase todas as democracias do mundo’” (*Direito Eleitoral*, p. 118).

³² Escapa ao objetivo do presente estudo proceder a incursões sobre as características de regras e princípios. Para uma visão geral da discussão, confira-se Paulo Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, p. 255 et seq. e Virgílio Afonso da Silva, *Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção*, p. 607.

- ³³ Paulo Bonavides, op. cit., p. 286.
- ³⁴ Daniel Sarmento, *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, p. 42.
- ³⁵ Paulo Gustavo Gonet Branco, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, p. 181.
- ³⁶ Daniel Sarmento, op. cit., p. 30/33.
- ³⁷ Adverte Daniel Sarmento para a idéia de que “a primeira missão do intérprete, quando se deparar com uma possível colisão entre interesses constitucionais, é tentar traçar os limites imanes dos princípios que os consagram, para verificar se, de fato, ocorre o embate” (op. cit., p. 101/102).
- ³⁸ Paulo Bonavides, *Curso de direito constitucional*, p. 279.
- ³⁹ Suzana de Toledo Barros, op. cit., p. 159.
- ⁴⁰ Segundo Paulo Bonavides, “a vinculação do princípio da proporcionalidade ao Direito Constitucional ocorre por via dos direitos fundamentais. É aí que ele ganha extrema importância e auferir um prestígio e difusão tão larga quanto outros princípios cardeais afins, nomeadamente o princípio da igualdade” (op. cit., p. 395).
- ⁴¹ Daniel Sarmento, op. cit., p. 78.
- ⁴² “Trata-se, em síntese, da aferição da idoneidade do ato para a consecução da finalidade perseguida pelo Estado. A análise cinge-se, assim, à existência de uma relação congruente entre meio e fim na medida examinada” (Daniel Sarmento, op. cit., p. 87).
- ⁴³ Paulo Bonavides, op. cit. 397.
- ⁴⁴ Daniel Sarmento, op. cit., p. 89.
- ⁴⁵ Essa lei ampliara o prazo de proibição previsto no art. 255 do Código Eleitoral.
- ⁴⁶ Acórdãos nºs 10.305, 10.306 e 10.307, todos de 27 de outubro de 1988,
- ⁴⁷ Súmula nº 266 do Supremo Tribunal Federal.
- ⁴⁸ Colhe-se do voto do Min. Francisco Rezek, relator do processo: “Desde logo quero anunciar que somente enfrentei problemas no estudo da preliminar: a questão de mérito me pareceu tão clara e unívoca, desde quando editado o texto da Constituição de 5 de outubro último, que à sua análise não me pareceu necessário consagrar maiores energias”.
- ⁴⁹ No desfecho de seu voto, o Min. Aldir Passarinho faz a seguinte advertência: “Deixo claro que, segundo meu ponto de vista, sobre a divulgação de pesquisa, não pode estar afastada a preocupação dos órgãos de fiscalização, ou dos demais interessados, para que não haja o desvirtuamento, no noticiário que deve ser o do simples propósito de informação”.
- ⁵⁰ A omissão do Tribunal Superior Eleitoral em desenvolver argumentação mais sólida em relação ao exame da constitucionalidade talvez decorra do fato de que os estudos acerca do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, especialmente quanto ao princípio da proporcionalidade, ainda engatinhavam à época no Brasil, o que, todavia, não justifica a omissão ora exposta.
- ⁵¹ Paulo Gustavo Gonet Branco, *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*, p. 155.
- ⁵² Para o pleito de 2002, decidiu o Tribunal Superior Eleitoral: “As pesquisas de intenção de voto nas eleições presidenciais podem ser divulgadas a partir das 17 horas, horário de Brasília, nos estados em que a votação já houver se encerrado, aguardando-se, nos demais estados, em que há diferença de fuso horário, o efetivo encerramento da votação para a divulgação dessas pesquisas” (Resolução nº 21.232-DF, julg. 4.10.2002, rel. Min. Fernando Neves, DJ 9.10.2002, p. 287). Idêntico entendimento foi adotado para as eleições de 2004, consoante se percebe do art. 18 da Resolução nº 21.576, de 2 de dezembro de 2003. Daí se pode extrair a conclusão de que o TSE tem, nesse aspecto, equiparado a divulgação das pesquisas eleitorais à realização de propaganda eleitoral, esta sim vedada, no dia da

eleição, pelo art. 39, § 5º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Por que então as pesquisas eleitorais não sofreriam outras restrições típicas da propaganda eleitoral?

⁵³ Cf. art. 5º, inciso XLVII, alínea “a”, da Constituição Federal. Nesse sentido, confira-se Paulo Gustavo Gonet Branco, *op. cit.*, p. 120/121.

⁵⁴ Preleciona Gilmar Ferreira Mendes: “É fácil ver, pois, que o texto constitucional não excluiu a possibilidade de que se introduzissem limitações à liberdade de expressão e de comunicação, estabelecendo, expressamente, que o exercício dessas liberdades haveria de se fazer com observância do disposto na Constituição. Não poderia ser outra a orientação do constituinte, pois, do contrário, outros valores, igualmente relevantes, quedariam esvaziados diante de um direito avassalador, absoluto e insuscetível de restrição” (*Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*, p. 90).

⁵⁵ Para que um direito fundamental sofra restrição, não é necessário que exista expressa previsão da Constituição nesse sentido: Suzana de Toledo Barros, *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*, p. 162. Confira-se ainda: Gilmar Ferreira Mendes, *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*, p. 240. Especificamente em relação à liberdade de imprensa, a 1ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos contém redação que aparentemente confere caráter ilimitado a esse direito, o que não tem sido aceito pela Suprema Corte (Daniel Sarmento, *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, p. 157/158).

⁵⁶ Art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967.

⁵⁷ Art. 143, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Nesse sentido: Eralton Joaquim Viviani, *As pesquisas induzem o eleitorado*.

⁵⁸ Art. 4º, da Lei nº 9.612, de 2 de fevereiro de 1998. Nesse sentido: André Ramos Tavares, *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*, p. 659.

⁵⁹ Por exemplo, as severas e crescentes restrições à veiculação de propaganda de bebidas alcoólicas, cigarros, produtos medicinais, terapias e defensivos agrícolas, segundo se deduz da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. Nesse sentido: André Ramos Tavares, *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*, p. 674. Outro caso sintomático radica na obrigatoriedade da irradiação do programa “Voz do Brasil”, estipulada no art. 38, alínea “e”, da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que, segundo a maioria dos tribunais, subsiste em face da Carta de 1988.

⁶⁰ Nesse sentido, confira-se a incisiva lição do Tribunal Superior Eleitoral, infelizmente não adotada no caso das pesquisas eleitorais: “O Tribunal Superior Eleitoral, em mais de uma oportunidade, já se manifestou no sentido de que a liberdade de imprensa, nos termos do art. 220 da Constituição Federal, não é plena, uma vez que sofre restrições, principalmente em períodos eleitorais, com o intuito de preservar o necessário equilíbrio e igualdade entre os candidatos” (TSE, Ag. Int. no Ag. Instr. nº 2.549-SP, julg. 7.8.2001, rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 21.9.2001, p. 165).

⁶¹ “As limitações impostas à veiculação de propaganda eleitoral não afetam o direito à informação e à livre manifestação do pensamento, constitucionalmente garantidos, até porque não estabelecem controle prévio sobre a matéria a ser veiculada. Vinculação, na ordem constitucional, a princípios como o da lisura e da legitimidade dos pleitos, bem como ao da isonomia entre os candidatos” (TSE, Ag. Int. no REsp nº 19.466-AC, julg. 11.10.2001, rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 1º.2.2002, p. 249). Ainda: “As normas que disciplinam a veiculação de propaganda eleitoral não afetam a liberdade de manifestação do pensamento constitucionalmente garantida, porque não estabelecem qualquer controle prévio sobre a matéria a ser veiculada, sendo equivalentes, na ordem constitucional, o referido princípio com o da lisura e legitimidade dos pleitos, com o que a compatibilização de ambos torna possível a repressão dos abusos cometidos” (REsp nº 15.637-RN, julg. 17.11.1998, rel. Min. Eduardo Alckmin, DJ 12.2.1999, p. 37).

⁶² “Eleições de 2002. Debates. Primeiro turno. Art. 240 do Código Eleitoral. Art. 3º da Res./TSE nº 20.988. Propaganda. Vedação. Prazo. 48h. Início da votação. 1. No primeiro turno, os debates poderão ser realizados até 48 horas antes do início da eleição” (TSE, Res. nº 21.223-DF, julg. 25.9.2002, rel. Min. Fernando Neves, DJ 4.10.2002, p. 233).

⁶³ Art. 39, § 5º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁴ Art. 95, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal.

⁶⁵ Nesse sentido: TSE, Res. nº 21.570-MA, julg. 25.11.2003, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ 6.2.2004; TSE, REsp nº 19.928-PR, julg. 3.9.2002, rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, pub. sessão; Res. nº 20.921-DF, julg. 23.10.2001, rel. Min. Fernando Neves, DJ 22.2.2002, p. 180; TSE, Res. nº 19.945-MA, julg. 26.8.1997, rel. Min. Costa Leite, DJ 18.9.1997, p. 45298.

⁶⁶ Ainda dentro dessa perspectiva de alteração legislativa, existem também em tramitação propostas de emenda à Constituição versando sobre idêntico assunto. Uma delas (PEC nº 15, de 7.4.2003, de autoria do Senador Alvaro Dias) pretende acrescentar um § 7º ao art. 220 da Constituição Federal, “a fim de permitir que a lei possa impor restrições à divulgação das pesquisas eleitorais”. Ora, não é pelo fato de inexistir expressa previsão na Carta Magna que um direito fundamental não pode ser condicionado (cf. nota nº 55). O ponto-chave consiste na análise da constitucionalidade dessa restrição, pois a inclusão pura e simples de autorização nesse sentido no Texto Constitucional não lhe confere garantia de validade, porquanto a atividade do legislador constituinte derivado encontra limitada pelas cláusulas pétreas, mormente no campo dos direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4º). Em suma: se o art. 255 do Código Eleitoral for incompatível com a Constituição, por colidir com o direito à informação e a liberdade de imprensa, qualquer proposta legislativa de idêntico teor, ainda que decorrente de reforma constitucional, também o será.

⁶⁷ Art. 36 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁸ Art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁹ Essa solução é criticada por alguns autores: Luís Roberto Barroso, *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*, p. 41. José Afonso da Silva pontifica que “ao convocar os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a rigor, o que se fez foi convocar, não uma Assembléia Nacional Constituinte, mas um Congresso Constituinte” (*Curso de direito constitucional positivo*, p. 91).

⁷⁰ Ainda na mesma legislatura, no ano seguinte, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 7.773, de 8 de junho de 1989, que também trouxe aquela proibição.

⁷¹ Assim dispunha o § 8º, do art. 153, da Constituição de 1967: “Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 8º. É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, tolerados a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes”.

⁷² André Ramos Tavares, *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*, p. 660/661.

⁷³ Assim dispõe o parágrafo único do art. 12 da Resolução nº 21.576, de 2 de dezembro de 2003: “Considerando a relevância do direito invocado e a possibilidade de prejuízo de difícil reparação, o juiz poderá determinar, fundamentadamente, a suspensão da divulgação dos resultados da pesquisa impugnada ou a inclusão de esclarecimento sucinto, na divulgação de seus resultados”.

⁷⁴ Basicamente previstos no art. 33 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁷⁵ Para uma visão completa da disceptação, cf. Luís Roberto Barroso, *Interpretação e aplicação da Constituição*, p. 72. Frise-se que, no Brasil, sempre prevaleceu o entendimento, com o apoio da tradicional jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a incompatibilidade seria resolvida no plano da vigência da norma, com a simples aferição de sua revogação pelo novo texto constitucional.

⁷⁶ Se bem que essa discussão atualmente encontra-se sensivelmente mitigada em face da esdrúxula regulamentação da arguição de descumprimento de preceito fundamental prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal. Admite a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que aquela arguição – mais um mecanismo do controle objetivo de constitucionalidade, a despeito do aparente silêncio constitucional nesse sentido –, seja utilizada para atacar ato normativo, federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. De uma só tacada aquele diploma normativo derrubou dois mitos então reinantes no estudo do controle de constitucionalidade: que ato normativo municipal não se submetia a controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal e que o exame da compatibilidade de norma anterior com o texto constitucional seria resolvido pelo fenômeno da recepção.

⁷⁷ Embora se colha da ementa do acórdão nº 10.305: “Cerceando a liberdade de informação pura e simples, a referida norma padece de incompatibilidade com o art. 220 e § 1º da Constituição de 1988, e há de entender-se abrogado desde quando vigente a nova lei fundamental”.

⁷⁸ Isto tanto pode ser feito mediante resposta às chamadas consultas eleitorais, previstas no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, quanto pela simples inclusão de dispositivo idêntico ao art. 255 do Código Eleitoral na regulamentação bienal das eleições, mais especificamente na resolução que tratar das pesquisas eleitorais. Aliás, soa muito comum a constante mutação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, o que pode ser atribuído tanto às freqüentes modificações na composição daquela Corte, como também à alteração das circunstâncias fáticas entre os julgamentos conflitantes. Para exemplificar, convém relembrar a inédita e discutida exegese conferida ao art. 6º da Lei nº 9.504/97, para o fim de impor a denominada “verticalização” das coligações partidárias nas eleições de 2002, muito embora aquele preceito estivesse vigorando, com o mesmo teor, quando das duas eleições anteriores.

**COMENTÁRIOS À LEI Nº 11.300,
DE 10 DE MAIO DE 2006**

*Adriano Soares da Costa - Professor de Direito
Eleitoral, Advogado.*

LEI Nº 11.300, DE 10 DE MAIO DE 2006

Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

COMENTÁRIOS

A Lei nº 11.300/2006 foi editada no ano das eleições, razão pela qual não poderia ter eficácia para o pleito de 2006, por expressa determinação constitucional. De fato, o art. 16 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 04/1993, prescreve que: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data da sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano de sua vigência”.

Processo eleitoral é o conjunto de atos e atividades iniciados a partir dos prazos de desincompatibilização fixados pela Constituição ou Lei Complementar própria até a diplomação dos eleitos. Noutras palavras, todas as normas que disciplinam as eleições são normas sobre processo eleitoral. Aqui, processo não está no sentido de procedimento formal ou de remédio jurídico: abrange tanto as normas de conduta como as normas de competência ou organização.

Nas normas introduzidas pela Lei nº 11.300/2006, há normas tipicamente de conduta, como aquelas que proíbem a distribuição de brindes ou a realização de *showmícios*, bem como aquelas que disciplinam os gastos de campanha vedados. Outrossim, há normas que instituem novas ações contra condutas eleitoralmente ilícitas, como o art.30-A, que visam a aplicar duras sanções, como a cassação do registro ou diploma.

Ora, essas normas disciplinam o processo eleitoral, não podendo ter a sua aplicação realizada no pleito de 2006, por evidente imposição constitucional. Lamentavelmente, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, às vezes por maioria e outras à unanimidade, quais desses dispositivos editados seriam aplicáveis já nas eleições de outubro próximo, obviando a vedação constitucional, o que fará muitas ações desbordarem no Supremo Tribunal Federal, justamente sob a alegação de *vacatio legis*. A lei ingressa em vigor na data de sua publicação, mas não incide por determinação constitucional: seus efeitos ficam postergados por norma de sobredireito.

“Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais,

fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.”

COMENTÁRIOS

A norma prevê a necessidade de edição, a cada eleição, de publicação de lei fixando o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa. Antes, competia aos partidos políticos a fixação do limite máximo de gastos, sem limitações de ordem legal. Se até o dia 10 de junho não for publicada a lei, os partidos poderão continuar com a prática de indicar o seu limite de gastos, sem marcos previamente predispostos. O TSE decidiu que essa norma não se aplica às eleições de 2006.

“Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei.

..... “ (NR)

COMENTÁRIOS

Fixados os limites de gastos de campanha por lei, os partidos políticos comunicarão aos tribunais eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo, e não apenas um valor global de gastos para toda a campanha. Para cada cargo em disputa haverá um valor específico. Note-se: para cada cargo, não para cada candidato. O partido poderá indicar o limite de gasto para o cargo de deputado estadual, por exemplo. Cada candidato a esse cargo terá que respeitar esse limite, não podendo excedê-lo. Não se aplicará às eleições de 2006 por decisão do TSE.

“Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta Lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.” (NR)

COMENTÁRIOS

O candidato já era responsável pelas informações financeiras e contábeis de sua campanha, sendo obrigado a assinar as prestações de contas. Aliás, era o único responsável! A norma deixa explícita regra que já existia, parecendo inovar o ordenamento jurídico depois do escândalo da CPMI dos Correios e do conhecimento público, geral e irrestrito da existência de caixa dois ou recursos não contabilizados em campanha. Qual a razão de ser da norma atual? Alcançar o gestor dos recursos de campanha com sanções eleitorais? Ora, a redação original seria suficiente para inibir o caixa dois se existissem sanções severas para o candidato. Não existiam e, em certa medida, continuam a inexistir.

A consequência prática da responsabilidade solidária do candidato pela veracidade da sua prestação de contas foi introduzida, em verdade, pelo art.30-A, adiante comentado, que criou uma ação com a finalidade de apurar condutas ilícitas, relativas à arrecadação e gastos de recursos. Aqui é que poderá haver a aplicação de sanções severas no âmbito

eleitoral, com a perda do mandato em execução imediata – símile ao que ocorre hoje com o art.41-A (captação de sufrágio) -, porque o gasto em desconformidade com a legislação eleitoral trará para o candidato conseqüências jurídicas antes inexistentes. Logo, a inovação não está na nova redação do art.21, mas naquela outra norma prevista no art.30-A.

“Art. 22.....

.....

§ 3º *O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.*

§ 4º *Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.” (NR)*

COMENTÁRIOS

Além da obrigatoriedade de abertura de conta bancária pelos candidatos, nela devem transitar todos os recursos da campanha, apenas sendo admitidos gastos eleitorais realizados com dinheiro dela proveniente. Destarte, qualquer recurso aplicado na campanha, cuja origem não seja da conta bancária específica para essa finalidade, é considerado caixa dois, sendo pois ilícito.

Essa ilicitude poderá, contudo, não implicar abuso de poder econômico: pode decorrer de erro formal, de gastos de pequeno valor em sua globalidade em relação ao que foi despendido adequadamente na campanha, de modo que poderá não desafiar a aplicação da sanção de cassação do registro de candidatura ou do diploma.

O § 3º, ora glosado, introduz uma novidade em termos de engenharia legislativa na seara eleitoral: prescreve a sanção de cassação de registro de candidatura ou do diploma para o ilícito de abuso de poder econômico decorrente do uso de caixa dois. Como vimos advertindo há algum tempo, estamos vivendo o fenômeno do *ocaso da inelegibilidade*, considerada uma sanção sem efetividade em razão dos efeitos do art. 15 da LC 64/90, além de esbarrar nos importantes limites formais prescritos no § 9º do art. 14 da CF/88, que exige a sua introdução apenas por meio de leis complementares.

Pois bem. A Lei nº 11.300/2006 prescreve ao abuso de poder econômico por uso de caixa dois a sanção de inelegibilidade cominada simples (para “essa” eleição), com a cassação do registro ou do diploma. Como a jurisprudência do TSE faz a distinção *ad hoc* entre cassação do registro e inelegibilidade, salvando autoritativamente a constitucionalidade formal das leis ordinárias que criam hipóteses de inelegibilidade cominada simples, teremos que convir que aqui se aplicará também os mesmos efeitos outorgados ao art. 73 da Lei nº 9.504/97: executividade imediata às decisões, com o afastamento do art. 15 da LC 64/90, nada obstante devendo ser feita a análise da potencialidade do fato ilícito para desequilibrar o pleito, uma vez que estamos diante de abuso de poder econômico.

A *desaprovação da prestação de contas* não traz automaticamente para o candidato conseqüências jurídicas negativas. Se a desaprovação for apenas por vício formal, sem maior gravidade para o equilíbrio do pleito, não sendo demonstrada, por exemplo, a existência de uma contabilidade paralela e rica em recursos, não haverá nenhuma sanção a ser aplicada, porque não haverá abuso de poder econômico. Sem potencialidade, insista-se, não haverá abuso, existindo ato ilícito sem cominação de sanção.

Segundo o § 4º, rejeitada a prestação de contas deve cópia dos autos ser encaminhada ao Ministério Público para os fins previstos no art.22 da LC 64/90. Há duas possibilidades hermenêuticas: (a) os autos são encaminhados *para os fins* do art.22 da LC, ou seja, para a propositura de ação de investigação judicial eleitoral, cuja finalidade seria a aplicação da sanção de inelegibilidade e, após o trânsito em julgado da decisão, a cassação do registro ou do diploma; ou (b) as cópias são encaminhadas para que seja proposta representação pelo rito da AIJE, com a finalidade de aplicar a sanção de cassação do registro ou diploma, previsto no § 3º deste artigo glosado, sem a incidência do inciso XIV e seguintes do art.22 da LC 64/90, do mesmo modo que ocorre com as hipóteses de captação de sufrágio. Penso que a jurisprudência do TSE se inclinará para essa última solução, na linha do que vem decidindo ultimamente.

O Ministério Público não é o único legitimado para ingressar com essa representação; também são os candidatos concorrentes, os partidos políticos não coligados e as coligações.

Todas as prestações de contas dos candidatos eleitos deverão ser analisadas e julgadas até oito dias antes da diplomação (§ 1º do art.30). A rejeição das contas, todavia, não impede que o candidato seja diplomado. É julgamento apenas sobre as contas apresentadas, sua correção material e formal. A Justiça Eleitoral homologa ou não a prestação. Se há rejeição, caberá aos legitimados ingressarem com a ação prevista neste § 4º do art.22 da Lei nº 9.504/97, em caso de abuso de poder econômico.

E qual seria o prazo para o ajuizamento da representação? Como salientamos ao comentar o art.96 da Lei nº 9.504/97 (*Instituições de direito eleitoral. 6ª*, Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp.928 ss.), não pode ser criado judicialmente prazo decadencial, como fez o TSE na questão de ordem no RO 784/PA, que do nada estipulou cinco dias para o ajuizamento da representação do art.96 e, em julgamento posterior, pendente de publicação, passou a fixar como sendo o dia da eleição o *dies ad quem*. À falta de um prazo fixado, penso deva ser aplicado analogicamente o mesmo previsto pelo art.14, § 10 da CF/88 para a ação de impugnação de mandato eletivo: 15 (quinze) dias após a diplomação. Afinal, as contas serão julgadas antes da diplomação, havendo prazo hábil e pertinente para que os legitimados possam ajuizar a representação.

“Art. 23.....

.....
§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:

I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II - depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso

I do § 1º deste artigo.

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.” (NR)

COMENTÁRIOS

Vedaram-se doações em dinheiro para os candidatos, em qualquer valor, sem a identificação da origem. Todo o dinheiro utilizado na campanha deve sair da conta aberta pelo candidato para essa finalidade, onde apenas podem ingressar recursos através de cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos (TED e DOC, por

exemplo). Quando houver depósito em dinheiro, deverá ser identificado, observados os limites legais de doação.

Topologicamente mal posta, a norma veiculada pelo § 5º trata não de receitas para a campanha, mas de despesas eleitorais vedadas. Deveria estar redigida em conjunto com o § 6º do art.39. Por meio dela, vedou-se ao candidato (ou alguém por ele, com o seu consentimento ou conhecimento presumido, conforme assentado na jurisprudência do TSE sobre a captação de sufrágio) fazer doações em dinheiro, bem como troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.

A redação dessa norma peca não apenas pela sua geografia, mas também pelo seu conteúdo. Doar dinheiro ou vantagem pessoal ao eleitor, com a finalidade de obter-lhe o voto, é captação de sufrágio, punível com a cassação do registro ou diploma (art.41-A). Aqui, diferentemente do 41-A, proíbe-se a doação de dinheiro ou “ajuda de qualquer espécie” a pessoa física ou jurídica. Diversamente da captação de sufrágio, a vedação independe do pedido de voto ao eleitor, alcançando também o benefício a pessoas jurídicas (como associações de moradores, por exemplo). A norma, destarte, proíbe que o candidato faça a doação de dinheiro ou brindes, ainda que diretamente não peça voto em seu favor.

Qual será a sanção para o descumprimento deste preceito?

A doação feita pelo candidato de recursos da campanha em desacordo com essa norma do § 5º do art.23, tenham ou não transitado na conta bancária oficial, implicará em infração de preceito da Lei nº 9.504/97 sobre gastos de campanha. Desafiara, destarte, a incidência do art.30-A, com a aplicação da sanção gravíssima do seu § 2º: cassação do registro ou do diploma. E nesta hipótese não há falar em demonstração da potencialidade do ato ilícito: aqui se aplica às mancheias a jurisprudência do TSE para o art.41-A.

Como se pode observar, a Lei nº 11.300/2006 terminou por ampliar a gravidade das sanções aplicadas aos ilícitos eleitorais, definitivamente substituindo a construção da LC 64/90, voltada para o ataque do abuso de poder econômico ou político através da aplicação da sanção de inelegibilidade. Agora, não mais importam os grandes movimentos do poder econômico para desequilibrar a disputa do pleito: a nova ordem jurídica, iniciada com a introdução do art.41-A, vai buscar os fatos pequenos, independentemente de sua pontencialidade, para lhes aplicar a sanção de cassação imediata do registro ou do diploma (inelegibilidade cominada simples), sem as garantias do art.15 da LC 64/90.

Logo, a leitura apressada que muitos fizeram, afirmando que essas condutas ilícitas ficariam sem a previsão de sanção, não se deu conta da extensão e importância do art.30-A, que é a segunda onda revolucionária no Direito Eleitoral, aprofundando a revolução iniciada com o art.41-A. Há sanção, como já asseverado, e gravíssima!

“Art. 24.....

.....

VIII - entidades beneficentes e religiosas;

IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI - organizações da sociedade civil de interesse público.” (NR)

COMENTÁRIOS

Os incisos introduzidos no art.24 da Lei nº 9.504/97 têm a finalidade de evidenciar a impossibilidade daquelas instituições arroladas contribuírem direta ou indiretamente com partidos políticos ou candidatos em gastos de campanha. Hoje, é inegável o envolvimento

de denominações religiosas no processo eleitoral, buscando eleger seus ministros ou adeptos, normalmente com a utilização dos espaços públicos de sua propriedade ou com seus recursos próprios obtidos por meio de doações de fiéis. O mesmo deve ser dito de ONGs e OSCIPs que recebem recursos públicos e, por vezes – não sempre, é claro – terminam sendo utilizadas como dreno do erário para as campanhas eleitorais.

A doação de recursos feita por essas entidades constitui ato ilícito eleitoral, ensejando a sanção de cassação do registro ou diploma através do manejo da representação prevista no art.30-A. É certo, porém, que essa norma terá pouca efetividade na prática, uma vez que o País está habituado a ver substantivas somas de dinheiro viajando em jatinhos ou aviões particulares, bem guardadas em malas que não são revistadas, as quais nunca ingressam na contabilidade oficial de algumas dessas instituições e por certo não serão também contabilizadas em campanhas que sejam por elas financiadas.

A realidade é que não há meios de prevenção contra o caixa dois: apenas há meios de punir severamente quem dele faça uso. Ocorre que a Lei nº 11.300/2006 não trouxe grandes inovações quanto ao ponto, salvo o art.30-A, que possui algumas limitações, mostradas quando de sua glosa, adiante. Assim, a proibição trazida pelos incisos elencados é bem vinda, mas de pouca utilidade na *real politik*.

“Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei:

.....
IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

.....
IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;

.....
XI - (Revogado);

.....
XIII - (Revogado);

.....
*XVII - produção de **jingles**, vinhetas e **slogans** para propaganda eleitoral.” (NR)*

COMENTÁRIOS

Foram revogados os incisos XI e XIII do art.26 da Lei 9.504/97 porque a Lei 11.300/2006 passou a proibir a participação de artistas, remunerada ou não, com a finalidade de animar eventos eleitorais (nova redação do § 7º do art.39), bem como a distribuição gratuita de brindes de campanha (chaveiros, bonés, camisetas etc.), consoante a nova redação do § 7º do mesmo art.39.

Do *caput* do art.26 foi retirada a expressão “dentre outros”, como se a lista apresentada deixasse de ser exemplificativa e passasse a ser taxativa. Noutras falas: apenas esses gastos seriam lícitos durante a campanha eleitoral. Não nos parece seja possível essa interpretação, todavia. É que em termos de gastos de campanha e propaganda eleitoral o princípio é da ampla liberdade, salvo as restrições previstas em lei. Quando a redação anterior fazia menção a outros gastos possíveis, ainda que não discriminados pelo art.26, estava determinando que fossem eles registrados e considerados como gastos de campanha, sujeitos aos limites fixados pelos partidos ou candidatos. Penso que, independentemente da nova redação, o sentido do texto permanece o mesmo, com a obrigatoriedade de serem

registrados todos os gastos lícitos de campanha, inclusive aqueles não previstos no elenco do art.26.

As despesas com deslocamento dos candidatos devem ser contabilizadas, inclusive aqueles realizados pelo presidente da República, uma vez que serão pagos pelo seu partido político, ressarcindo os cofres públicos, na forma do art.76 da Lei nº 9.504/97. Se haverá ressarcimento, é porque os gastos com o deslocamento do candidato à reeleição à presidência apenas são *inicialmente* suportados pelo orçamento da União, nada obstante devam ser *posteriormente* pagos pelo seu partido político. Na prestação de contas do partido político devem aparecer os valores gastos, fornecidos pelos órgãos internos de controle do Governo Federal, bem como a provisão de recursos partidários para o seu ressarcimento, em observância à norma do § 2º do art.76 da Lei nº 9.504/97.

Jingles, vinhetas, slogans deverão ter equivalente monetário e ser considerado como gasto de campanha. Obviamente que esses subprodutos da propaganda eleitoral poderão estar embutidos na despesa com profissionais dessa área, os chamados marqueteiros.

“Art. 28.....

.....
§ 4º *Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei.” (NR)*

COMENTÁRIOS

A nova redação do § 4º do art.28 é uma das melhores inovações da legislação eleitoral, permitindo a fiscalização dos gastos de campanha dos partidos políticos por toda a sociedade civil. Em dois momentos, durante o primeiro turno (6 de agosto e 6 de setembro), os partidos serão obrigados a apresentar relatório dos recursos recebidos para financiamento de campanha, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro (como serviços doados, por exemplo), bem como os gastos realizados no período. A contabilidade dos comitês financeiros deverá estar minimamente organizada para o cumprimento deste preceito, porque falhas na publicação poderão ser percebidas, tornando difícil os ajustes finais na prestação de contas.

Trata-se de uma norma moralizadora, que permitirá um mínimo de controle dos gastos da campanha eleitoral. Curiosamente, não houve previsão da mesma obrigatoriedade para o segundo turno das eleições.

Infelizmente, a norma veio desacompanhada de sanção pecuniária, por exemplo, que premissa o seu cumprimento. Em razão da sua ausência, o único meio de promover o seu cumprimento pelos partidos políticos é o manejo da representação do art.30-A com a finalidade de apurar condutas em desacordo com as normas da lei, “relativas à arrecadação e gastos de recursos”. A ausência de publicação dos relatórios, discriminando os valores arrecadados e os gastos realizados, implica a presunção relativa de condutas em desacordo com a lei, que poderão, em sendo demonstradas, gerar a cassação do registro de candidatura ou do diploma dos eleitos.

O único inconveniente desta norma é que ela posterga a indicação dos doadores dos recursos para a prestação de contas final, de modo que não haverá acompanhamento pela internet das empresas ou pessoas físicas que fizeram as doações. É certo que essa medida protege os doadores durante o período eleitoral, evitando que sejam acoçados pelos partidos que não receberam as suas dádivas, ou que tenham recebido em valor menor do que os concorrentes. Nada obstante, diminui sobremaneira a transparência que a norma parecia conceder aos gastos eleitorais durante o transcorrer da campanha.

“Art. 30.....”

§ 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação.

..... “ (NR)

COMENTÁRIOS

A nova redação decorre da maior importância que passou a ter o processo de julgamento das prestações de contas de campanha, que não ficará restrito a uma mera análise formal e contábil dos gastos, conciliando receita e despesa. A cognição da prestação de contas deverá ser mais profunda, razão pela qual será dada prioridade às contas dos eleitos, cuja decisão sobre elas deverá ser publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação.

Há algumas questões a serem consideradas. Com o surgimento crescente de hipóteses legais de cassação imediata de registro ou diploma de candidatos eleitos, com a sua substituição pelo segundo colocado (eleições majoritárias) ou primeiro suplente (eleições proporcionais), poderá ocorrer um tratamento diferenciado em desfavor (mais uma vez) do candidato eleito, beneficiando os seus substitutos, que poderiam em tese assumir o mandato perdido por aqueles sem que suas contas fossem anteriormente apreciadas. Assim, para que a norma não seja injusta, faz-se necessário que o substituto apenas possa ser diplomado e empossado no lugar do candidato eleito e afastado após o julgamento das suas contas pelo tribunal eleitoral responsável pela sua apreciação.

Em linguagem objetiva: o candidato, beneficiário direto da cassação provisória ou definitiva do diploma do candidato eleito, apenas poderá ser diplomado e empossado no mandato eletivo após o julgamento de suas contas, que, sendo rejeitadas, poderá ensejar a representação do art.30-A.

Essa questão, que poderia parecer óbvia e simples, suscita um outro problema: e se a análise das contas do segundo colocado ou do primeiro suplente beneficiário ocorrer posteriormente aos prazos para o ajuizamento das ações eleitorais, *quid juris?* Existe, afinal, prazo decadencial para manejo da representação do art.30-A? Parece-nos que aqui o Tribunal Superior Eleitoral mais uma vez será chamado a colmatar essa lacuna, dando uma solução para o vácuo legislativo. Sobre essas sérias questões, passo a tratar detidamente na glosa ao art.30-A.

“Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º *Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.*”

COMENTÁRIOS

O art.30-A foi, sem dúvida, a principal inovação trazida pela Lei nº 11.300/2006, equiparável à introdução do art.41-A no ordenamento jurídico brasileiro. O seu § 2º criou um novo ato jurídico ilícito (captação ou gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais) cominando-lhe a sanção de negação ou cassação do diploma do candidato eleito. A *captação ilícita de recursos para fins eleitorais* é toda aquela que esteja em desacordo com a Lei nº 9.504/97, advinda de qualquer daquelas entidades previstas no art.24 ou, ainda que de origem em si mesma não vedada, sejam recursos que não transitem pela conta obrigatória do candidato (caixa dois) e, ao mesmo tempo, sejam aplicados indevidamente na campanha eleitoral, guardada a distinção com a hipótese de abuso de poder econômico, prevista no § 3º do art.22.

Outrossim, reputam-se *gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais* aqueles realizados sem a observância das normas da Lei nº 9.504/97, como gastos para a confecção de brindes, botons, bonés, outorga de prêmios, doações para eleitores ou pessoas jurídicas (associações, por exemplo), pagamento de artistas para a realização de eventos em prol da candidatura, etc.

Para que se ingresse com a representação prevista no art.30-A não basta que se afirme a existência de possível infração às normas de arrecadação e gastos de campanha: é necessário que a petição inicial relate fatos concretos e indique provas. Indicar provas não é produzi-las desde já. Se para a comprovação dos fatos alegados há a necessidade de documentos que se encontram em poder de terceiros, basta que a petição indique quais são os documentos e em poder de quem eles se encontram, pedindo que sejam eles juntados aos autos por determinação judicial.

Relatar fatos, de outra banda, não é genericamente denunciar a ocorrência de possível ilicitude, sem descrevê-los minimamente e com segurança. Não se pode ajuizar representação, com esteio no art.30-A, alegando que o partido político arrecadou ilicitamente recursos, sem afirmar as razões mínimas de sua convicção. Aí não haveria *relato de fatos*, mas exposição de suposições genéricas. Relatar fatos é precisar acontecimentos concretos da campanha eleitoral que impliquem afronta à legislação e possam ser apurados mediante a instrução processual.

Insisto, por ser importante: a representação do art.30-A não é um pedido de investigação administrativa para que o Corregedor Eleitoral abra um inquérito para a apuração de fatos. Trata-se de ação de direito material processada, *no que couber* (prescreve a lei), pelo rito da ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Ou seja, utilizar-se-á o rito da AIJE com a exclusão dos incisos XIV e seguintes do art.22 da LC 64/90, dando à sentença que a julgar efeitos imediatos, sem que incida o art. 15 da LC 64/90 (é dizer, independentemente do trânsito em julgado da sentença de procedência).

Inegável, portanto, que a sanção de cassação do diploma dos eleitos, ou o impedimento a que seja emitido em seu favor, é espécie de inelegibilidade cominada simples, razão pela qual o art.30-A padece da mesma inconstitucionalidade do art.41-A e do art.73 da Lei nº 9.504/97. As críticas que faço ao desrespeito ao § 9º do art.14 da CF/88 estão detalhadamente expostas nas minhas *Instituições de direito eleitoral*. 6a. ed.. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp.311 ss., razão pela qual deixo aqui de tratar sobre o tema, nada obstante lembre que o Tribunal Superior Eleitoral considera constitucional a aplicação da sanção de cassação do registro ou do diploma, de vez que não seriam, para a sua jurisprudência, hipóteses de inelegibilidade.

A representação do art.30-A pode ser proposta após o pedido de registro de candidatura, relatando fatos que revelem a arrecadação ou o gasto indevido de recursos de campanha, em desrespeito à legislação eleitoral. Todavia, qual o prazo final para a sua propositura? É consabido que o julgamento das contas dos candidatos eleitos deverá ocorrer em até oito dias antes da diplomação, quando terão os interessados conhecimento dos aspectos dos gastos de campanha que poderão ensejar o ajuizamento da representação do art.30-A. Assim, seria lícito aplicar à representação do art.30-A, analogicamente (e sem criação judicial de decadência!), o prazo de 15 (quinze) dias após a diplomação para o ingresso da ação, na forma do art.14, § 10 da CF/88. Essa seria uma possibilidade hermenêutica estribada no ordenamento jurídico, observando o *princípio da limitação temporal das lides eleitorais*, evitando que o prolongamento indefinido da possibilidade de ataques judiciais aos mandatos eletivos. A estabilidade dos mandatos obtidos nas urnas ficaria salvaguardada.

Todavia, a experiência tem demonstrado que os fatos ilícitos de arrecadação e gastos de campanha são normalmente flagrados após o pleito e a diplomação, meses após o término do processo eleitoral. O escândalo investigado pela CPMI dos Correios flagrou a aplicação de recursos ilícitos em campanha eleitoral presidencial quase dois anos depois do prélio, sem que houvesse qualquer remédio jurídico próprio para atacar o diploma do candidato beneficiário. O mesmo ocorreu em conhecida e florida capital de um dos Estados da federação, em que o tesoureiro da campanha denunciou, por se sentir preterido politicamente, todo o esquema do caixa dois de campanha. Também não houve aqui conseqüências eleitorais.

A questão a saber é se o art.30-A introduziu no ordenamento jurídico eleitoral uma ação sem prazo decadencial, que poderia ser manejada a qualquer tempo após as eleições e enquanto durasse o mandato dos eleitos, atacando fatos ilícitos que apenas venham a chegar ao conhecimento público posteriormente ao período eleitoral. É uma possibilidade hermenêutica válida, porém de efeitos práticos complexos. Parece-me que o art.30-A, assim interpretado, poderia ir ao encontro da tendência da atual jurisprudência do TSE de combater com efetividade a corrupção eleitoral, com decisões que tenham executividade imediata. Porém, isso também é certo, deixaria indefinidamente em aberto o mandato do candidato eleito, que estaria sempre submetido à possibilidade de demandas judiciais, a qualquer tempo e por qualquer dos legitimados.

Penso eu, por isso mesmo, que a melhor interpretação é aquela que adota o prazo da AIME (quinze dias após a diplomação) para todas as representações eleitorais, exceção feita à AIJE por abuso de poder econômico ou político, que continuaria tendo como *dies ad quem* a diplomação dos eleitos. Aos ilícitos descobertos posteriormente, ficariam eles submetidos a sanções políticas, como o *impeachment* ou a cassação por quebra de decoro parlamentar, em sendo o caso.

Vejamos, entretanto, como a jurisprudência do TSE se comportará sobre o tema.

Uma última questão importante: se o candidato eleito tiver o seu diploma cassado em razão da representação do art.30-A, qual será a conseqüência jurídica para o segundo colocado nas eleições majoritárias? Penso que se deva aplicar ao art.30-A a mesma jurisprudência formada para o art.41-A: havendo nulidade de mais de 50% dos votos válidos, novas eleições; em caso contrário, assumiria o segundo colocado.

Nada obstante, poderia o TSE também se inclinar por aplicar ao art.30-A a jurisprudência que passou a ser adotada para a AIME: compreender que a cassação do diploma não implica a nulidade dos votos dados ao candidato eleito, razão pela qual não haveria necessidade de novas eleições, sempre assumindo o segundo colocado. Afinal,

como já venho salientando nos meus escritos e em minhas palestras ministradas em todo o País, com o “ocaso da inelegibilidade” a jurisprudência eleitoral operou uma verdadeira desconstrução do ordenamento jurídico eleitoral brasileiro, tomando opções hermenêuticas sem um compromisso prévio com o direito positivo predisposto. Assim, bastaria ao TSE afirmar que a cassação do diploma em razão do art.30-A não gera inelegibilidade nem a nulidade dos votos e, sem mais outras ponderações, sustentar que o segundo colocado no pleito assume o mandato.

Mais uma vez, não há solução a priori. Teremos que aguardar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral a partir dos casos concretos que lhe sejam submetidos. O Direito Eleitoral está se transformando, de forma acentuada e preocupante, no direito do caso, sem qualquer sistematicidade ou meio prévio de controle pela comunidade aberta dos intérpretes.

“Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.”

COMENTÁRIOS

O art.35-A não se aplicará às eleições de 2006, por deliberação do TSE. Embora não poucos sustentem a sua inconstitucionalidade, penso eu que a norma por ele veiculada é constitucional. Compete ao legislador definir o marco temporal além do qual não convém a divulgação de pesquisas de intenção de votos, que muitas vezes têm a finalidade de influenciar a vontade dos eleitores ainda indecisos. Pesquisa de intenção de votos é uma aferição condicionada pela metodologia, que varia de instituto para instituto, nem sempre representando com rigor a realidade do momento eleitoral sob sua análise. Da mesma maneira que o legislador pode fixar o prazo de 48 horas antes do pleito como último dia para a divulgação de pesquisas eleitorais, poderia fixar outro prazo, mais compatível com a realidade política atual, evitando formas subliminares e pretensamente neutras de formar a convicção dos votantes.

“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados.

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no caput deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

..... “(NR)

COMENTÁRIOS

A nova redação dada ao art.37 da Lei nº 9.504/97 amplia as limitações a realização de propaganda eleitoral em locais públicos, sobretudo proibindo a sujeira visual a que estávamos habituados em período eleitoral. Ficou vedada em bens públicos ou de uso comum a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados.

A desobediência à proibição não enseja imediatamente a aplicação de multa. Deve o juiz eleitoral responsável pela propaganda determinar a intimação do responsável (no caso, o beneficiário da propaganda ilícita) para restaurar o bem pichado ou utilizado para a propaganda vedada. Comina-se a sanção de multa de R\$ 2000,00 a R\$ 8.000,00 apenas em caso de descumprimento da ordem para restaurar o bem, no prazo assinado pelo juiz eleitoral. Não é a propaganda vedada que desafia de logo a aplicação da multa, mas sim a contumácia do responsável em cumprir a determinação de restaurar o bem ao estado anterior, no prazo assinado pelo juiz eleitoral em sua ordem, no exercício do seu poder de polícia.

“Art. 39.....

.....
 § 4º A realização de comícios e a utilização de aparelhagem de sonorização fixa são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas.

§ 5º.....

.....
 II - a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna;

III - a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos, mediante publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário.

§ 6º É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.

§ 7º É proibida a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral.

§ 8º É vedada a propaganda eleitoral mediante **outdoors**, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, coligações e candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de 5.000 (cinco mil) a 15.000 (quinze mil) UFIRs.” (NR)

COMENTÁRIOS

Além da realização de comícios das 20h às 24h, o § 4º do art.39 passou a permitir também a utilização de aparelhagem de sonorização fixa nesse mesmo horário.

No dia da eleição, constitui crime a propaganda de boca de urna e arregimentação de eleitor por cabos eleitorais, que vem sendo uma prática muito comum. Qualquer abordagem de eleitor por cabos eleitorais uniformizados ou não é crime e deve ser coibido pela Justiça Eleitoral.

Passou a ser também crime eleitoral, no dia da eleição, a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos, mediante publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário. A proibição é amplíssima, porque o dístico em vestuário pode ser feito por meio de broches, pintura ou adesivos. Assim, em uma interpretação literal, toda e qualquer forma de propaganda eleitoral estaria vedada no dia da eleição, não podendo o eleitor manifestar democraticamente o candidato da sua opção. Uma forma de burlar a legislação seria a adoção de uma cor específica para identificar determinada candidatura. Imagine que um certo candidato adotasse a cor verde

como sendo uma forma de identificá-lo. Se os eleitores saem às ruas, no dia da eleição, vestidos de camisas verdes, essa conduta constitui crime eleitoral? Depende. Se houver aglomeração de pessoas vestidas de verde, trata-se sim de uma forma de burlar a lei fazendo campanha eleitoral. É crime e deve ser coibido e punido.

O § 6º do art.39 passa a vedar na campanha eleitoral – ou seja, não apenas no dia da eleição – a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor. Houve quem imaginasse que não haveria sanção contra o descumprimento dessa norma: há, todavia. Se houver distribuição de qualquer desses bens, incide o art.30-A, constituindo-se em gastos ilícitos de campanha, possibilitando a cassação do diploma do candidato beneficiário.

A vedação é para os comitês de campanha, candidatos ou qualquer pessoa com a sua autorização. A proibição não é apenas de brindes com o nome ou o número do candidato, mas de qualquer bem que o identifique, como a adoção de uma determinada cor de campanha, por exemplo. Canetas da cor vermelha, ou cinza, ou verde podem identificar uma determinada candidatura, infringindo o § 6º deste artigo.

Também restaram vedadas as realizações de *showmícios* ou eventos assemelhados, bem como atos de campanha com a participação de artistas, remunerados ou não. A norma do §7º é saneadora, acabando com os mega-eventos que se tornaram os comícios eleitorais, em que não mais se discutiam propostas, mas se faziam verdadeiros espetáculos para conquistar almas e corações. E os artistas, muito bem remunerados, pediam votos para os seus contratantes, influenciando a vontade dos seus fãs, muitas vezes pessoas de baixa-renda, sem discernimento entre o seu gosto pelo artista e o seu compromisso cívico com a democracia. Se os comícios ficarão menos atrativos, de um lado, de outro ganhou-se em mais simplicidade, devendo o candidato conquistar o eleitor com o poder do seu convencimento pessoal.

Também restou vedada a propaganda eleitoral mediante *outdoors*, ou seja, cartazes explorados comercialmente por empresas de propaganda, independentemente de seu tamanho. Podem ser afixados, em propriedades privadas, pequenos cartazes com a propaganda eleitoral do candidato, em tamanho máximo a ser definido pelo TSE em suas resoluções. A infração à norma enseja severas sanções pecuniárias. Aqui, o candidato ou partido político é obrigado a retirar a propaganda e cumulativamente ainda recebe a aplicação de multa.

“Art. 40-A. (VETADO)”

“Art. 43. É permitida, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, de propaganda eleitoral, no espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido ou coligação, de um oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tablóide.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou equivalente ao da divulgação da propaganda paga, se este for maior.” (NR)

COMENTÁRIOS

A divulgação paga, na imprensa escrita, de propaganda eleitoral, no espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido ou coligação, de um oitavo de página de jornal

padrão e um quarto de página de revista ou tablóide, que antes era permitida até no dia da eleição, ficou limitada a sua antevéspera. O descumprimento da norma gera sanções pecuniárias para os beneficiários.

“Art. 45.....

§ 1º A partir do resultado da convenção, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por candidato escolhido em convenção.

..... “(NR)

COMENTÁRIOS

Uma das boas inovações da legislação eleitoral foi a norma veiculada pelo § 3º do art.45 da Lei nº 9.504/97: a proibição, a partir do resultado da convenção, para as emissoras de transmissão de programas apresentados ou comentados por candidatos escolhidos em convenção. Os profissionais de veículos de comunicação social (rádio ou televisão), com contato constante com o público, às vezes à frente de programas de forte apelo popular (como aqueles do mundo cão, de natureza policial), levavam uma grande vantagem sobre os demais candidatos, porque podiam ficar com grande exposição ao menos três meses antes da eleição, mesmo já indicados como candidatos a mandatos eletivos. Com essa norma, ao menos reduz-se a exposição midiática desses candidatos, igualando-os aos demais concorrentes. O descumprimento dessa norma pode ensejar a ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC).

“Art. 47.....

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.

..... “(NR)

COMENTÁRIOS

Outra norma moralizadora, que privilegia o princípio da fidelidade partidária. Eram comuns as trocas de partidos políticos pelos candidatos eleitos logo após a eleição, cooptados por partidos maiores para aumentar a sua bancada e ganhar com isso mais tempo de televisão e maior densidade na Casa Legislativa para as eleições das respectivas Mesas Diretores. Agora, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição, desestimulando as nebulosas negociações de trocas de partidos políticos. Todavia, o TSE entendeu que seria uma norma aplicável apenas para as próximas eleições. Em 2006, a festa prosseguirá normalmente ao final do prélio.

“Art. 54. (VETADO)”

“Art. 73.....

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.” (NR)

COMENTÁRIOS

A norma permite que a Administração Pública continue a executar programas sociais de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, desde que autorizados por lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Com isso, fica vedada a distribuição desses benefícios se a lei criadora do programa governamental for editada no ano da eleição. Pode também a Administração Pública distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios em caso de calamidade pública ou estado de emergência, assim declarados em lei.

Em qualquer dessas hipóteses deverá o Ministério Público promover o acompanhamento da sua execução financeira. Deve-se ler a expressão “poderá” como deverá, como poder-dever de fiscalização do Ministério Público, para que os programas governamentais de auxílio à pobreza não sejam utilizados em prol de candidaturas, desequilibrando a disputa eleitoral.

“Art. 90-A. (VETADO)”

“Art. 94-A. Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos Tribunais Eleitorais:

I - fornecer informações na área de sua competência;

II - ceder funcionários no período de 3 (três) meses antes a 3 (três) meses depois de cada eleição.”

COMENTÁRIOS

A norma visa a aparelhar a Justiça Eleitoral, que poderá se utilizar de funcionários públicos federais, estaduais ou municipais por um período de três meses antes e três meses depois da eleição. Ademais, poderá solicitar informações aos órgãos públicos, inclusive da Receita Federal, para análise da prestação de contas dos candidatos.

Evidentemente que não pode haver quebra de sigilo bancário ou fiscal dos candidatos, em suas contas pessoais, salvo em processo judicial em que se faça necessário para a instrução. Nada obstante, a conta bancária dos candidatos, aberta especificamente para os gastos eleitorais, não estão protegidas pelo sigilo bancário, podendo a Justiça Eleitoral solicitar informações que julgar convenientes.

“Art. 94-B. (VETADO)”

Art. 2º O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções objetivando a aplicação desta Lei às eleições a serem realizadas no ano de 2006.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se os incisos XI e XIII do art. 26 e o art. 42 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Brasília, 10 de maio de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULADA SILVA
Márcio Thomaz Bastos

SOBRE O AUTOR

Adriano Soares da Costa também escreveu o livro “Instituições de Direito Eleitoral” (Editora Del Rey), dentre várias outras obras sobre Direito Eleitoral.

SOBRE O TEXTO

Separata de atualização do livro: “Instituições de Direito Eleitoral”, 6ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Publicação autorizada para o site Jus Navigandi. Texto inserido no Jus Navigandi nº1107 (13.7.2006) Elaborado em 07.2006.

INFORMAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

Conforme a NBR 6023:2000 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma: COSTA, Adriano Soares da. Comentários à Lei nº 11.300/2006 . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1107, 13 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8641>>. Acesso em: 13 jul. 2006.



ARTIGOS

GESTÃO DE COMPETÊNCIAS: VALORIZANDO ESTRATEGICAMENTE AS PESSOAS NAS ORGANIZAÇÕES CEARENSES

Marcos Antonio Martins Lima ⁽¹⁾

Resumo: O presente artigo compreende uma reflexão conceitual, teórica e aplicativa do modelo de gestão por competências em organizações instaladas no Estado do Ceará. Essa experiência é narrada de forma e apresentação metodológica como empreendimento de consultoria educacional que constrói e implementa, de forma compartilhada com a organização cliente, a solução de modelo ajustável às especificidades e à cultura organizacional. A coerência conceitual sobre modelo de gestão corporativa, de pessoas e por competência torna a solução mais consistente e integrada às estratégias e negócios da organização, comprovando que a competência profissional passa a ser consequência da competência empresarial ou essencial do negócio. Ao final, são apresentados casos práticos em 06 (seis) organizações.

1. INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea está passando por um período de mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais que resultam num processo de reestruturação produtiva decorrente da globalização, da maior exigência de competitividade e do ritmo acelerado das inovações tecnológicas, acabam estabelecendo novos paradigmas empresariais para os ambientes internacional, nacional, regional e local. Nas organizações o impacto dessa reestruturação materializa-se por intermédio de processos de racionalização organizacional e técnicas que incorporam, ao ambiente empresarial, novas tecnologias e novos modelos de gestão. Configura-se como necessidade para as organizações, desenvolver e utilizar instrumentos de gestão que lhes garantam um certo nível de competitividade atual e futuro. E uma dimensão fundamental do modelo de gestão são as pessoas que preenchem o quadro profissional das organizações. O grande desafio passa a ser a capacidade de mobilização da organização para explorar seus ativos intangíveis, visando melhores resultados empresariais através de competências e desempenhos superiores. A competência profissional passou a ser consequência da competência empresarial ou essencial do negócio.

O modelo de gestão de pessoas “deve ser compreendido como o conjunto de políticas, práticas, padrões atitudinais, ações e instrumentos empregados por uma empresa para interferir no comportamento humano e direcioná-lo no ambiente de trabalho” (FICHER IN: DUTRA, 2001, p. 19).

A configuração que esse modelo assume, nos casos concretos, depende de fatores internos e externos à organização que o adotou. Embora não aconteça de forma mecânica e direta, a variação desses fatores implica variações no próprio modelo. Quanto aos fatores externos, o modelo de gestão de pessoas está inserido numa dimensão mais ampla, em nível macrossocial, em um patamar de relações de trabalho da sociedade mais abrangente. Os fatores internos são definidos pela cultura organizacional, que, ao mesmo tempo, estabelece limites e é pano de fundo para a atuação do modelo de gestão.

Dentre os modelos de gestão de pessoas, o modelo por competências tem sido o

mais utilizado pelas modernas organizações e pode ser visualizada como uma tecnologia derivada da “Resource-based management theory” (GUIMARÃES, 2001, p. 10). Diversas empresas têm recorrido à utilização de modelos de gestão por competências, objetivando planejar, selecionar e desenvolver as competências necessárias aos negócios da organização.

2. AMIGRAÇÃO DE MODELOS DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

A visão estratégica empresarial está mudando de um foco restrito de reflexão e planejamento para um processo de aprendizagem contínua, que envolve a organização em sua totalidade corporativa. Essa integração está sendo permitida por uma ampla mudança em curso e iniciada na década de 1990 na função de recursos humanos. O modelo de gestão tradicional estava representado, em termos de estrutura organizacional, pelo departamento de pessoal e com uma visão e atuação mecanicista de recursos humanos. O modelo de gestão estratégica de recursos humanos está voltado para a geração de valor e para o foco nos negócios da organização, conforme o Quadro 1, a seguir:

Quadro 1: Comparação de Modelos de Recursos Humanos

Modelo Tradicional de Recursos Humanos (até a década de 1980)	Modelo de Gestão Estratégica de Recursos Humanos (a partir dos anos 1990)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestão mecanicista focada nas especializações, cargos e atividades meio. 2. Centro de custos (benefícios, folha de pagamento, etc.). <ul style="list-style-type: none"> • Valorização da experiência e do passado. • Avaliação da conduta dos funcionários em períodos determinados. • Plano de salários rígido e focado nos cargos, com abundância de benefícios coletivos. • Medicina do Trabalho para cumprimento da legislação. • Treinamento e desenvolvimento focado nas necessidades individuais e através de conteúdos especializados. • Controles focados nos registros e ocorrências centralizadas e em sistemas isolados de recursos humanos. • Atuação focada em demandas internas e emergências. • Assistência social voltada para o funcionário e, muitas vezes, dotada de paternalismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão orgânica focada na missão, negócio, estratégias, atividades fins e resultados. • Centro de resultados e investimentos com retorno mensurado. • Valorização do potencial, do desempenho e do trabalho em equipe. • Avaliação 360 graus contínua, com ampla utilização de “<i>feedback</i>” e do diálogo. • Remuneração estratégica e variável, com benefícios negociados. • Saúde ocupacional integrada a gestão de pessoas e a gestão da qualidade de vida. • Educação corporativa focada no cumprimento da missão, estratégias organizacionais e resultados, através da gestão do conhecimento e da aprendizagem coletiva. • Controles corporativos focados na monitoração e responsabilidade pessoal e grupal, através de sistemas integrados de gestão e indicadores. • Atuação voltada para maior aproximação e interação com os clientes internos e externos. • Desenvolvimento social envolvendo os colaboradores, seus familiares e a comunidade enquanto função de responsabilidade social.

Fonte: CHIAVENATO (1994); NERY (1999); LRM & CONSULTORES ASSOCIADOS (2002); LIMA (2005).

O foco estratégico adquirido pela área de recursos humanos, nas organizações modernas, modifica sua atenção de atuação interna, integrando-a as definições e decisões do direcionamento estratégico. Este espaço conquistado pela área de recursos humanos não é um privilégio e agregação de “status” e poder, mas é fruto do processo de mudança nas organizações que, cada vez mais, necessitam de talentos internos capazes de efetivar a conquista de vantagens competitivas e resultados satisfatórios no seu segmento de mercado. Portanto, amplia-se, sobremaneira, a responsabilidade da área de recursos humanos com seu enfoque mais estratégico e menos tático e operacional.

Este modelo de gestão estratégica de recursos humanos promove uma configuração totalmente nova à área. A gestão por competências compreende a fundamentação teórico-conceitual e a abordagem de consultoria interna que permitem o desenvolvimento de capital interno de relacionamento, além de efetivar o foco no cliente, em resultados e nos negócios. A gestão de talentos e competências necessárias ao cumprimento da missão precisa ser viabilizada por uma área corporativa de recursos humanos com estes aspectos descritos anteriormente e que, ao integrar os talentos e competências às estratégias de negócios, produza estratégias de recursos humanos voltadas para processos e para o foco no cliente interno, principalmente, dotada de esforço no desenvolvimento e capacitação das pessoas.

3. O MODELO DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

Dentro do processo de mudança ora em transição dentro das organizações, o modelo de gestão de pessoas é um dos principais fatores que propiciarão a viabilização do processo de transformação. As propostas para obtenção de vantagens competitivas vêm dando ênfase às pessoas como determinantes do sucesso organizacional, uma vez que a busca pela competitividade, impõe, às empresas, a necessidade de contar com profissionais altamente capacitados, motivados e aptos a fazer frente às ameaças e oportunidades do mercado.

Quando da definição do modelo de gestão de pessoas, as organizações devem estar atentas, inicialmente, às premissas determinantes do tipo de inserção da organização em seu contexto ambiental, às expectativas de resultados dos acionistas para o setor e dos clientes em relação aos produtos e serviços para os quais aquela organização está vocacionada. Modelo de gestão pode ser definido como um “conjunto de práticas gerenciais orientadas por uma visão de foco nos negócios, o qual determina a filosofia de administração da organização e o seu modo de funcionamento” (PEREIRA, s.d.). Outra definição, do mesmo autor, aponta para um “conjunto de princípios e definições que decorrem de crenças específicas e traduzem o conjunto de crenças, idéias e valores dos principais executivos, afetando todos os sistemas organizacionais”. O modelo de gestão nem sempre está explícito ou formalizado, mas representa, em síntese, um grande modelo de controle, pois nele são definidas as diretrizes de como os gestores serão avaliados e os princípios que nortearão a forma como a organização será administrada.

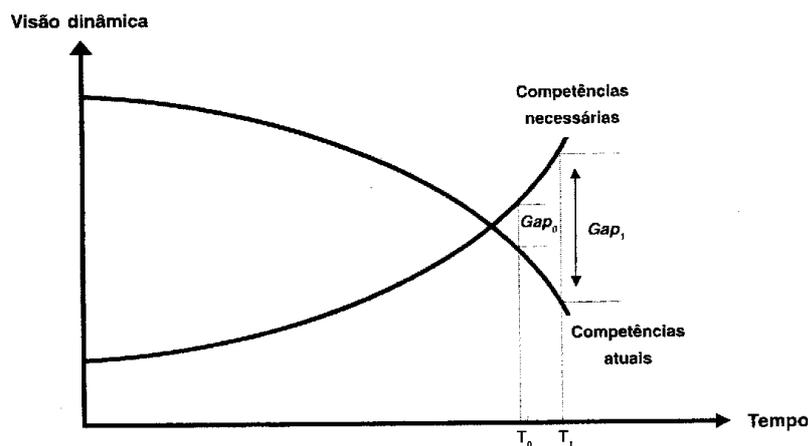
Segundo Ficher in DUTRA (2001, p. 19), o modelo de gestão de pessoas “deve ser compreendido como o conjunto de políticas, práticas, padrões atitudinais, ações e instrumentos empregados por uma empresa para interferir no comportamento humano e direcioná-lo no ambiente de trabalho”. A experiência dos autores deste artigo leva a concluir que um modelo de gestão estratégica de recursos humanos deverá estar, sistematicamente, voltado para a geração de valor e para o foco do negócio da organização.

Dentre os vários conceitos e tipos de modelos de gestão de pessoas, o modelo por competências tem sido o mais utilizado pelas modernas organizações, além de estar

sintonizado com as estratégias e com os negócios, pode ser visualizada como uma tecnologia derivada da “*Resource-Based Management Theory*” (GUIMARÃES, 2001, p. 10). Essa teoria argumenta que certos atributos organizacionais (recursos) são condicionantes do sucesso da empresa com relação à concorrência. O pressuposto é o de que o domínio de recursos raros, valiosos, difíceis de serem imitados confere à organização certa vantagem competitiva. Essa corrente sugere, ainda, que a gestão estratégica de recursos humanos contribui para gerar vantagem competitiva sustentável por promover o desenvolvimento de habilidades, produzir um complexo de relações sociais e gerar conhecimento, ou seja, desenvolver competências.

Diversas organizações têm recorrido à utilização de modelos de gestão por competências, objetivando planejar, selecionar e desenvolver as competências necessárias aos seus negócios e segmentos de atuação. O modelo sugerido por Ienaga apud GUIMARÃES (2001, p. 11), conforme a Figura 1 a seguir, busca estabelecer os objetivos e as metas a serem alcançados segundo a intenção estratégica da organização e, depois, identificar as lacunas entre as competências necessárias à consecução desses objetivos e as competências internas disponíveis na empresa.

Figura 1 - Identificação do “GAP” de Competências



Fonte: Ienaga apud GUIMARÃES (2001, p. 11).

Os passos seguintes compreendem o planejamento, a seleção, o desenvolvimento e a avaliação de competências, buscando minimizar as referidas lacunas, o que pressupõe a utilização de diversos sub-sistemas de recursos humanos, entre os quais, recrutamento e seleção, desenvolvimento, treinamento e gestão de desempenho. A idéia é que a organização e seus profissionais eliminem as lacunas entre o que podem fazer e o que os clientes esperam que eles façam.

4. APLICAÇÃO E RESULTADOS DO MODELO DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS EM ORGANIZAÇÕES CEARENSES

A configuração de uma proposta metodológica adotada na definição de um modelo de gestão de pessoas por competências para as organizações que foram objeto desse

estudo foi subdividida em (04) quatro etapas distintas: um diagnóstico organizacional; uma mobilização e sensibilização em torno do processo de mudanças ora em transição, bem como nivelamento em torno do modelo de gestão dessas organizações; uma outra mobilização e capacitação na metodologia e na definição dos produtos e serviços essenciais e das competências essenciais, bem como a definição do perfil de competências profissionais e das políticas e diretrizes de recursos humanos; e um plano de implantação.

A abordagem de consultoria adotada para o trabalho, respeitando a cultura organizacional e voltada para educação e orientação, buscou promover, em cada uma das etapas de desenvolvimento e implantação do modelo por competências, os seguintes princípios: a atuação da equipe de consultores externos é orientada para transferência, à equipe de profissionais das organizações participantes, de todo o referencial conceitual, técnico e metodológico utilizado no desenvolvimento dos trabalhos previstos na proposta; a construção compartilhada do modelo de gestão de pessoas por competências, que compreendeu o perfil genérico de competência essencial e profissional, bem como as políticas e diretrizes de recursos humanos.

O modelo de gestão por competências é um modelo de gestão que segue a abordagem e os conceitos de competência organizacional e profissional, integrando as dimensões empresariais, individuais e grupais sob a ótica do direcionamento estratégico, dos negócios e dos conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias aos colaboradores. A metodologia aplicada pela LRM & Consultores Associados parte dessa lógica e busca integrar o modelo de gestão de pessoas ao modelo de gestão da organização.

A construção do modelo, respeitando as especificidades de cada organização participante, inicia-se com a incorporação das estratégias da organização, onde houve uma internalização e validação das mesmas, em conjunto com os dirigentes, líderes, formadores de opinião e ampla disseminação para todos os colaboradores, passando, em seguida, a definição de seus produtos e competências essenciais, a partir desse direcionamento estratégico e dos seus vetores de negócios.

Para tanto, foi utilizada metodologia de “Árvore de Competências”, desenvolvida pela LRM & Consultores Associados, metodologia essa que faz uma analogia interessante proposta por PRAHALAD e HAMEL (1990, p. 79-91). Uma organização é uma grande árvore. O tronco e os galhos principais são os produtos essenciais, os galhos menores, as unidades de negócios; as folhas, flores e frutos são os produtos finais. O sistema radicular, que provê a nutrição, sustentação e estabilidade é a competência essencial. Assim, você pode deixar de perceber a energia dos concorrentes se somente olhar para seus produtos finais, da mesma forma que deixará de perceber a da árvore se você somente olhar para as folhas.

Atualmente, a abordagem baseada na gestão de competências tem se tornado mais freqüente, à medida que se dissemina a preocupação das empresas em gerir, estrategicamente, os seus recursos humanos. A gestão estratégica de pessoas implica em dois processos de integração. A integração vertical, ou seja, a relação entre as políticas e ações de recursos humanos com as estratégias organizacionais. E a integração horizontal, ou seja, a criação de consistência, coesão e reforço mútuo entre as diferentes políticas e ações de recursos humanos.

Adotar um modelo de gestão por competências certamente requer uma revisão das políticas e diretrizes atuais de recursos humanos, pois permite concretizar, na prática, a mensagem do novo modelo adotado para todos os quadros de profissionais, comunicando

o que se espera deles. As políticas podem ser entendidas como regras estabelecidas para governar funções e assegurar que elas sejam desempenhadas de acordo com os as estratégias organizacionais. Situam o código de valores éticos da organização, que, através delas, monitora suas relações com os empregados, acionistas, consumidores, fornecedores, etc. A partir das políticas podem ser definidos os procedimentos a serem implantados, que são cursos de ação pré-determinados para orientar o desempenho das operações e atividades, tendo-se em vista os objetivos da organização. No fundo, servem para guiar as pessoas na realização desses objetivos.

Para a elaboração, revisão e validação das políticas de recursos humanos, foram observados os seguintes fatores: antecedentes históricos da organização; atitudes da alta direção; tamanho da organização; localização geográfica da empresa; relação com entidades de classes/sindicais; e políticas e restrições governamentais.

Na construção das políticas de recursos humanos também se buscou considerar as seguintes características: estabilidade, ou seja, suficiente grau de permanência para evitar alterações muito grandes; consistência, ou seja, congruência em sua aplicação, não importam os níveis ou áreas afetados; flexibilidade, ou seja, possibilidade de suportar correções, ajustamentos e exceções, quando necessários; generalidade, ou seja, possibilidade de aplicação global e compreensiva para toda a organização; e clareza e simplicidade de definição e entendimento.

Uma vez identificadas as competências essenciais, revisadas e validadas as políticas de recursos humanos, foram definidas as competências profissionais, com um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados às competências essenciais. Esse conjunto de conhecimentos habilidades e atitudes definiram o perfil de competências profissionais da organização, informando aos colaboradores o que a organização espera em termos de parâmetros a serem seguidos.

As premissas básicas do modelo por competências envolveram, baseado em GRAMIGNA (2001, p. 1), na conscientização de que cada tipo de organização necessita de pessoas com perfis específicos, devendo ser ocupado por profissionais que apresentem um determinado perfil de competências; no reconhecimento de que aqueles que ocupam funções de liderança são responsáveis pela oferta de oportunidades que permitam o desenvolvimento e a aquisição de novas competências; na crença de que sempre haverá a demanda para o desenvolvimento de novas competências e o que hoje é exigido para a boa execução de um trabalho, poderá agregar novas exigências amanhã.

Nesse sentido, a gestão de competências faz parte de um sistema maior de gestão organizacional. Ela toma como referência a estratégia e direciona suas ações de recrutamento e seleção, desenvolvimento, treinamento, remuneração, desempenho, gestão de carreira e formalização de alianças estratégicas, entre outras, para a captação e o desenvolvimento das competências necessárias para atingir seus objetivos. Esse processo pode proporcionar a “consistência interna da estratégia”, ou seja, um impacto positivo cumulativo dessas ações sobre o desempenho organizacional (TILLES, 1997, p. 6).

As competências essenciais impactam, sobremaneira, nas competências profissionais. Daí a necessidade da formatação estruturada dessas duas dimensões de competências, como pode ser visto Quadro 2 a seguir com os principais resultados obtidos com o mapeamento das competências essenciais e profissionais construídas, de forma compartilhada, pela consultoria externa e pelas organizações-clientes: FIEC, SESI/CE, SENAI/CE, IEL-COMPI/CE, Instituto CENTEC e DERT/CE.

Quadro 2: Resultados Mapeamento de Competências em Organizações-Clientes

Organização	Principais Competências	
	Essenciais	Profissionais
FIEC (Segmento industrial)	Relações sindicais e associativas; comércio exterior; estudos e pesquisas econômicas.	Assessoria jurídica; comércio exterior; relações sindicais e associativas; gestão de projetos; gestão de eventos.
SENAI/CE (Segmento industrial)	Educação profissional; assistência técnica e tecnológica; consultoria; reconversão profissional; elaboração de projetos, estudos e pesquisas; absorção e difusão de tecnologias nas áreas de educação, trabalho e tecnologia; melhoria da qualidade de vida; meio ambiente; e cidadania.	Alimentos; artes gráficas; automação; automotiva; vestuário; construção civil; couro e calçados; design; eletricidade; eletroeletrônica; gestão/administração; gás; higiene e segurança; informática; mármore e granito; metalmecânica; meio ambiente; refrigeração, soldagem; turismo; e têxtil.
SESI/CE (Segmento industrial)	Fonte: Elaboração do autor, com base em dados coletados em visitas às unidades instaladas em todo o Estado do Ceará (FIEC), o Serviço Social da Indústria (SESI/CE) e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL-COMPI) são organizações que integram o Sistema FIEC empresarial, apresentam diferentes características, áreas de atuação, produtos e serviços, e contribuem para a competitividade e desenvolvimento da indústria.	Fonte: Elaboração do autor, com base em dados coletados em visitas às unidades instaladas em todo o Estado do Ceará (FIEC), o Serviço Social da Indústria (SESI/CE) e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL-COMPI) são organizações que integram o Sistema FIEC empresarial, apresentam diferentes características, áreas de atuação, produtos e serviços, e contribuem para a competitividade e desenvolvimento da indústria.
IEL-COMPI/CE (Segmento industrial)	Capacitação empresarial; informação; interação estratégica; competências essenciais.	Empreendedorismo; transferência de tecnologia; áreas de atuação, produtos e serviços; extensão tecnológica; construção de projetos tecnológicos.
Instituto CENTEC (Segmento educacional e tecnológico)	Capacitação profissional; capacitação e assistência tecnológica e gerencial; práticas laboratoriais; elaboração, implantação e acompanhamento de projetos comunitários; capacitação na área de ciências.	Educação técnica e tecnológica; relacionamento interpessoal; criatividade; processos; negócios; gerencial; sócio-ambiental; empreendedorismo e custos.
DERTE/CE (Segmento de Edificações, Rodoviário, de Transportes e Trânsito)	Projetos de arquitetura e engenharia; conservação e manutenção rodoviária e aeroviária; reforma de edificações públicas; segurança rodoviária; gestão de trânsito nas rodovias estaduais; fiscalização dos transportes de passageiros.	Visão estratégica da organização; custos; consultoria organizacional; gestão de qualidade; políticas públicas; planejamento estratégico e operacional; planejamento orçamentário; e gestão do conhecimento.

SFIEC iniciou-se no SENAI/CE, levando a expansão do mapeamento de competências essenciais e profissionais para as demais órgãos do SFIEC.

O Instituto Centro de Ensino Tecnológico (Instituto CENTEC) é uma organização social que tem o papel de apoiar o Governo do Estado do Ceará e a Secretaria da Ciência e Tecnologia (SECITECE) no processo de desenvolvimento sustentado do nosso Estado, fortalecendo a sua competitividade através da educação tecnológica especializada da mão-de-obra local através dos seus Centros de Ensino Tecnológicos (CENTECs) e Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) presentes em várias localidades do estado e nas seguintes áreas de atuação: eletromecânica; recursos hídricos/irrigação; recursos hídricos/saneamento ambiental; e tecnologia de alimentos. A experiência de aplicação do modelo de gestão de pessoas por competências, assim como no SFIEC, também constituiu-se, no caso do Instituto CENTEC, em estratégia dentro de um amplo programa de remuneração estratégica.

O Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes (DERT/CE) constituiu-se em um órgão vinculado à Secretaria de Infra-estrutura (SEINFRA), com o desafio de constituir-se em um instrumento da ação do governo do estado, na infra-estrutura e trânsito rodoviário, para o desenvolvimento do Ceará, atuando nas seguintes áreas: engenharia rodoviária e edificações/obras de engenharia; engenharia rodoviária/ serviços e conservação e manutenção viária; trânsito/serviço de trânsito; engenharia de edificações/projeto de arquitetura e engenharia; articulação/perícia e avaliação; financeira/elaboração de projetos de financiamento; administrativa/ universidade corporativa; e planejamento/gestão de Informações. Diferentemente das experiências anteriores, o modelo de gestão de pessoas por competências no DERT/CE estava vinculado a um amplo processo de desenvolvimento institucional efetivado pelo Projeto Novo DERT que congregou o desenvolvimento e a implantação de vários projetos estratégicos de mudança no órgão.

As competências essenciais e profissionais destas organizações foram construídas através de oficinas educacionais, com ampla discussão entre os representantes de todas as suas áreas internas e posterior disseminação entre todos os colaboradores. Essas competências passaram por um segundo tratamento que é o da metrificação, através de um modelo estatístico e matemático, desenvolvido pela LR&M Consultores e Associados que torna a subjetividade das competências em parâmetros possíveis de ser mensurados tendo como produto gerado uma “curva de competências”, para uso por exemplo: nos processos de remuneração, nas avaliações de potencial e de desempenho.

5. CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES

A crescente aceitação da gestão por competências nos dias de hoje deve-se a sua capacidade de associar o desenvolvimento das competências necessárias ao sucesso de uma empresa e a sua estratégia, formando um quadro de referência a partir do qual podem ser tomadas as decisões necessárias para uma gestão de pessoas adequada a um contexto de profundas mudanças e dinamicidade.

O modelo de gestão de pessoas por competências contempla os seguintes sub-processos, que devem ser considerados para a sua implementação completa: desenho e redesenho dos processos de Recursos Humanos, de forma a implementar Modelo de atuação de Consultoria Interna; avaliação de Potencial; modelo de seleção e desenvolvimento de competências; modelo de remuneração estratégica; modelo de avaliação de desempenho e indicadores de desempenho.

Sintonizado com as idéias de Le Botef apud FLEURY (2001, p. 17), a “competência é um conceito em construção”, e ainda há muito a discutir. O nosso propósito busca, além

de uma reflexão teórica e conceitual sobre competência, compartilhar a sua aplicabilidade em organizações cearenses, adotando-se modelos “tropicalizados” e possibilitando um melhor entendimento e adoção do assunto nas organizações. A LRM & Consultores Associados constitui-se em uma organização de consultoria organizacional de origem cearense, com abordagem educacional e que tem desenvolvimento metodologias adaptadas às realidades e cultura local, implementando soluções através da construção compartilhada com os seus clientes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHIAVENATO, I. **Recursos humanos**. 3 ed. São Paulo, Atlas, 1994. 525p.
- DUTRA, J. S. **Gestão por competências**: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas, São Paulo, Gente, 2001.
- FLEURY, A., FLEURY, M.T.L. **Estratégias empresariais e formação de competências**: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira, Fundação Vanzolini, São Paulo, Atlas, 2001.
- GRAMIGNA, M. R. **Gestão por competências**: uma ferramenta para a competitividade, Artigo Revista TEChoje, 2001.
- GUIMARÃES, T. A. **Gestão de competências e gestão de desempenho**: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?, RAE - Revista de Administração de Empresas. Jan./Mar.2001, São Paulo, v.41. n. 1. p.8-15.
- LRM & CONSULTORES ASSOCIADOS. **Pesquisa modelo de gestão de pessoas por competências**, Fortaleza, 2002.
- LIMA, Marcos Antonio Martins. **Avaliação de programas educacionais em organizações**: contrato de avaliação e indicadores de aproveitamento. Fortaleza: Editora UFC, 2005. 286p. (Coleção Temas em Avaliação Educacional, n. 3).
- NERY, A. A. (org.). **Gestão de RH por competências e a empregabilidade**. Campinas, Papirus, 1999. 127p.
- PEREIRA, H.J. **Os novos modelos de gestão**: análise e algumas práticas em empresas brasileiras, EAESP/FGV.S.d.
- PRAHALAD, C. K., HAMEL, G. **A competência essencial da corporação**. (“**The Core Competence of the Corporation**”). “Harvard Business Review”. V.68, n. 3, p. 79-91, Mai./Jun.1990.
- TILLES, S. **Como avaliar a estratégia das empresas**, Rio de Janeiro, COPPEAD/UFRJ, 1997.

(Footnotes)

¹ Doutor em Educação, mestre em administração com área de concentração em recursos humanos, economista pela UFC. Professor adjunto da UFC e consultor organizacional com experiência prática de mais de 15 anos. Consultor associado do IIR em São Paulo (Institute for International Research do Brasil). Participou de mais de 80 projetos em organizações nacionais e internacionais. Autor de 2 livros e publicou mais de 15 artigos em periódicos nacionais e internacionais.

ORGANIZAÇÕES EM MUDANÇA

*Ruy de Alencar Mattos – Psicólogo e
Consultor Organizacional*

1. AS FALSAS PREMISSAS DO DESENVOLVIMENTO

Os teóricos e, principalmente, os tecnólogos da mudança organizacional planejada, têm defendido, em suas abordagens, a mudança como determinante do progresso, como sinônimo do desenvolvimento. Para eles mudar significa crescer, inovar, e isto é bom; ao passo que manter o *status quo*, a permanência das coisas, é mau.

Apoiar-se em sofismas maniqueístas, como este, não contribui em nada para o entendimento dos sistemas sociais e das organizações. Ao contrário, cria distorções perceptivas e conceituais da realidade dificultando, sobremaneira, sua abordagem e compreensão.

A realidade, por sua complexidade e dinamismo, vem frustrando inúmeros teóricos, cientistas e tecnólogos, que, equipados de suas fórmulas simplistas e concepções dicotômicas, vêm tentando, infrutiferamente, moldá-la e aprisioná-la em espaços e posições arbitrárias. O mesmo vem acontecendo com os teóricos da mudança.

É necessário, portanto, analisarmos as falsas premissas que baseiam a idéia da mudança e sobre as quais são construídos sofismas que se infiltram em nossas concepções acerca das organizações, distorcendo-as e dificultando nossa compreensão da realidade organizacional.

Há três falsas premissas que vêm sendo aceitas, acriticamente, pelos teóricos e tecnólogos da mudança como verdades:

1) A primeira falsa premissa é a de que tudo à nossa volta está mudando num ritmo cada vez mais acelerado e que os indivíduos e as organizações precisam acompanhar esse surto de mudanças sob o risco de sucumbirem ao “choque do futuro”. As organizações seriam como frágeis embarcações, num mar revolto e imprevisível, a ponto de irem a pique.

Ao que parece, essa visão de ambiente transiente, na concepção de Alvin Tofler, pode, de fato, refletir uma realidade bem particular dos países mais desenvolvidos, em contraste com uma certa calma observada em nações menos desenvolvidas. Ou, por outro lado, pode expressar o ritmo de progresso de certas áreas do conhecimento, como, a grosso modo, as tecnologias oriundas das ciências físicas e químicas.

Não podemos dizer a mesma coisa a respeito do desenvolvimento de uma tecnologia social, psicológica e cultural. Como ressalta Barrington Moore: “A experiência dos últimos cinquenta anos foi, sem dúvida, muito dura para as teorias do progresso. Duas guerras mundiais, o recuo da democracia parlamentar, a ascensão de governos totalitários, os campos de concentração e a perfeição dos meios de destruição em massa são fatos que dificilmente se enquadram em qualquer teoria do progresso”.⁽¹⁾

A história da humanidade testemunha, muito claramente, o quão pouco temos mudado em nossas idiosincrasias tipicamente humanas, como os valores, as emoções e as indagações fundamentais sobre a vida e a morte, a verdade, a paz, a realização pessoal, a

felicidade e a saúde. As dúvidas, perplexidades e os mistérios de Sócrates e demais filósofos gregos são ainda tão atuais quanto há 2.400 anos atrás. A busca do Nirvana, a libertação do Samsara - o ciclo de vida e morte budista - , assim como a procura do Tao - o caminho perfeito do homem, segundo a concepção taoísta - permanecem tão presentes quanto o eram a mais de três milênios.

Em síntese, os problemas humanos - em seus níveis individual e social e em suas expressões cultural, política e econômica - persistem até hoje, essencialmente os mesmos. Tem ocorrido muita mudança de rótulos para coisas velhas, como se isso, magicamente, nos transformasse. Não é preciso nos estender na tese de que, de fato, não têm ocorrido mudanças substantivas na esfera subjetiva e social de nossas vidas. Basta lançarmos os olhos nos jornais e revistas que as manchetes nos fulminam com acontecimentos tão corriqueiros hoje quanto a 30 ou 50 séculos atrás: a guerra, a dominação, a corrupção, a violência, a fome, a ignorância, a inveja, o ressentimento, as tramas políticas, as mentiras econômicas, as ilusões religiosas, enfim, a pletora de fenômenos tão antigos quanto o ser humano.

A sensação de impotência diante do ritmo acelerado de mudanças ambientais, por muitos considerado inerente à nossa época atual, já estava presente no final do século XIV e início do XV, como podemos observar no trecho de O Príncipe, de Machiavel: “Será melhor deixar que o acaso decida. Essa opinião é muito aceita em nossos dias, devido às grandes transformações ocorridas, e que ocorrem diariamente, as quais escapam à conjectura humana. Quando reflito sobre ela, às vezes eu próprio me inclino a aceitá-la em parte.”⁽²⁾

Esta declaração poderia caber muito bem na obra de Alvin Tofler, que nos apresenta, magistralmente, o que, para ele, representa o fenômeno do século XX: o processo de mudança acelerado. O que mudou então? Ocorreram progressos de natureza tecnológica (restritos a certas áreas geo-econômicas), porém a essência da problemática humana continua inalterada. “Realmente, só o mais incurável otimista poderia afirmar que o homem, com o avanço da civilização, tornou-se progressivamente mais capaz de solucionar racionalmente os seus problemas e, dessa maneira, banir os demônios criados por ele mesmo.”⁽³⁾

Como o ambiente, no qual estão inseridas as organizações sociais, é um conjunto formado por fatores culturais, políticos, sociais, econômicos e tecnológicos, entre outros, não é lícito declarar que sua característica atual seja a transiência. Quando muito, podemos dizer que a tecnologia, um dos seus componentes, é altamente transiente. Em outras palavras, esta parte possui um ritmo acelerado de mudanças que pode repercutir no todo. Mas não podemos, em sã consciência, tomar o todo pela parte, numa generalização apressada. Além disso, se evocarmos a teoria de sistemas, podemos lembrar que uma das propriedades do sistema (nesse caso o ambiente) é a manutenção do seu “estado firme”, ou seja, inerente à sua dinâmica, há uma resistência natural à mudança de suas condições, quando iniciada por um de seus componentes. Nesse caso, a mudança tecnológica poderá não exercer efeito relevante sobre a natureza do ambiente. Pelo contrário, ao invés de mudá-lo, poderá ocorrer o inverso, com os outros fatores reduzindo a possibilidade de manifestação do progresso tecnológico e de absorção de seus resultados.

Concluindo, podemos dizer que a primeira premissa, segundo a qual as organizações encontram-se imersas num ambiente instável, caracterizado por mudanças cada vez mais aceleradas, é uma falácia.

2) A segunda falsa premissa é a de que mudar é progredir, e como progredir é bom, então é necessário mudar para que a organização se desenvolva. Constrói-se, assim, mais um sofisma que tenderá a ser aceito sem objeção.

Dita desse modo tão enfático, a assertiva soa muito clara e óbvia. Porém, ao analisarmos a essência da declaração, deparamo-nos com a possibilidade da mudança para pior ou da mudança que não muda nada, apenas reorganiza, em novo arranjo, o estado de coisas objeto da intervenção. À esta altura nos cabe introduzir, de passagem, os conceitos de mudança de primeira ordem e mudança de segunda ordem. A primeira refere-se a uma alteração interna operada no sistema sem a ruptura de seus limites e natureza. Mantem seu *status quo*, ratificando o ditado francês: ‘*Plus ça change, plus c’est la même chose*’.

Por outro lado, a mudança de segunda ordem corresponde à alteração substantiva das características do sistema. É um salto qualitativo de um estado mais simples para outro mais complexo, transcendendo os limites do sistema. Neste caso, ocorre, de fato, mudança, enquanto no primeiro há somente a rearrumação de componentes do sistema, sem repercussões em sua substância.

“Mudar”, portanto, pode ser também um modo de manter as coisas como estão, dando-se a impressão de que ocorreu algo diferente.

Há muitos agentes de mudanças fictícias, ou, em outras palavras, agentes da permanência travestidos em agentes de mudanças. A finalidade de sua ação é acalmar os ânimos dos reivindicadores ou defensores da mudança, sem criar descontentamento entre os baluartes do *status quo*. Assim, fica-se bem com gregos e troianos.

Antes de se defender a idéia de que mudar é progredir, é indispensável que se analise a natureza da mudança, considerando-a em sua relatividade e evitando-se de tomá-la como valor absoluto e dogmático. Os defensores do progresso tecnológico como a mais elevada aspiração humana, deveriam refletir sobre as palavras de Norbert Wiener: “somos escravos de nosso aperfeiçoamento técnico. Modificamos tão radicalmente nosso meio ambiente que devemos agora modificar-nos a nós mesmos para poder viver nesse novo meio ambiente(...). O progresso não só impõe novas possibilidades para o futuro como também novas restrições.”⁽⁴⁾

3) A terceira falsa premissa estabelece que a permanência é sinônimo de estagnação e, portanto, negativa, devendo ser combatida a todo custo. Por extensão, aqueles que a defendem são tidos como reacionários e inimigos do progresso e do desenvolvimento. Mais uma simplificação da realidade.

Há casos em que a mudança transforma-se num problema, desestabilizando um estado de permanência conquistado às custas de muito tempo, recursos e esforços adaptativos. É como mudar uma árvore do lugar onde nasceu, para embelezar um canteiro planejado por algum paisagista, transgredindo certas leis da própria natureza em benefício de uma idéia, muitas vezes, afoita. O resultado poderá ser a atrofia ou mesmo a morte daquele ser vivo, devido à quebra da sua permanência adaptativa.

Há, é claro, estados de permanência decorrentes da inércia, do medo de conquistar novas posições, da atrofia de possibilidades em troca da segurança presente. Em lugar de adaptação (função ativa), temos a acomodação (resposta passiva) e, como resultantes, a inércia e a morte.

Cabe-nos refletir sobre a realidade que se nos apresenta, em cada momento, considerando-a sempre em sua relatividade, propriedade inerente aos sistemas vivos, principalmente os sócio-culturais. Por exemplo, não podemos, em sã consciência, rotular uma cultura indígena como atrofiada e reacionária ao progresso, baseados na constatação de que seus meios de comunicação, produção e defesa (sua tecnologia) permanecem, até hoje, no mesmo estágio encontrado pelos portugueses em 1500. É bem possível que eles estejam tão bem ou melhor adaptados, mais felizes, mais livres e até mais produtivos do que nós, representantes de uma civilização letrada. Aliás, a respeito da tão cantada liberdade,”

é perfeitamente legítimo negar que o avanço tecnológico, com todas as suas conseqüências, subentende um movimento para a liberdade. É duvidoso que se tenha registrado qualquer tendência a uma liberdade maior no curso da história humana.”⁽⁵⁾

Por outro lado, as culturas indígenas nos dão aula de equilíbrio homem-natureza e, como resultante, de conquistas psicossociais e políticas que, para nós, são sonhos. A este respeito, veja o que Pierre Clastres narra em suas pesquisas sobre as nações indígenas sul-americanas:

“De fato, considerando-as de acordo com a sua organização política, é essencialmente pelo sentido da democracia e pelo gosto da igualdade que se distingue a maioria das sociedades indígenas da América. Os primeiros viajantes do Brasil e os etnógrafos que os seguiram, muitas vezes sublinharam: a propriedade mais notável do chefe indígena consiste na ausência quase completa de autoridade; nessas populações a função política parece ser muito fracamente diferenciada.”⁽⁶⁾ Mais adiante, Clastres acrescenta que, o poder normal, civil, fundado sobre o consensus omnium e não sobre a pressão, é assim de natureza profundamente pacífica; a sua função é igualmente pacificante: o chefe tem a tarefa de manutenção da paz e da harmonia no grupo. Ele deve também apaziguar as disputas, regular as divergências, não usando de uma força que ele não possui e que não seria reconhecida, mas se fiando apenas nas virtudes de seu prestígio, de sua equidade e de sua palavra.”⁽⁷⁾

Quanto nós, considerados civilizados, não daríamos para sermos dirigidos por líderes políticos como estes encontrados nas comunidades indígenas, não é?

Portanto, o diagnóstico de um determinado sistema sócio-econômico-político, como a Organização, por exemplo, é algo muito sutil, que exige do cientista ou tecnólogo uma postura isenta de falsas premissas e uma estratégia que considere a relatividade da situação analisada, em seus paradoxos e aparentes mistérios, inerentes aos sistemas complexos.

Desse modo, permanência não é sinônimo de estagnação, ao contrário, pode ser a expressão de um elevado estado de adaptação à realidade.

2. COMPREENDENDO O FENÔMENO DA MUDANÇA

Por que ocorrem mudanças na ordem estabelecida? Por que há ruptura do equilíbrio conquistado pelos sistemas sócio-político-econômico? A origem desse intrigante fenômeno é intrínseca ao próprio sistema ou advém de fontes externas a ele? É um fenômeno assentado no conflito ou decorre da combinação de forças complementares? É coisa boa, aliada do progresso, ou coisa má, companheira da entropia?

E, afinal, a mudança é mesmo um fenômeno real, um fato, ou não passa de ilusão produzida pela impropriedade de nossas expectativas, necessidades e sentidos?

A busca de uma resposta convincente a estas indagações tem ocupado o homem desde a época imemorial dos primeiros filósofos gregos. Foi Heráclito o primeiro pensador a dedicar-se, a fundo, sobre a questão da mudança, dando-lhe foro de objeto filosófico, à altura de questões fundamentais como o Ser e o Existir. Com Heráclito aprendemos a ver além da aparente imanência da realidade, alcançando-lhe o âmago turbulento, o constante fluir. Seu aforismo “Não se banha no mesmo rio por duas vezes” traduz essa visão da realidade. Para Heráclito “o existir é um perpétuo mudar, um estar constantemente sendo e não-sendo, um devir perfeito, um constante fluir.”⁽⁸⁾ Ele pode ser considerado, de fato, o filósofo da mudança.

Entretanto, as verdades filosóficas de Heráclito não tiveram longevidade. Foram soterradas por Parmênides, que construiu sobre elas as bases de uma visão da realidade

antípoda à de Heráclito. Para Parmênides, a mudança constitui uma ilusão de nossos sentidos. O Ser é infinito, imóvel e eterno e a realidade é essencialmente estática. Surgia, assim, com Parmênides, o fundamento de nossa concepção do Ser e da realidade como algo imutável, que seria aperfeiçoada por Platão e persistiria, através da Filosofia e da Religião, transformando-se em sabedoria popular, até os nossos dias. Como assinala Garcia Morente: “Parmênides tomou o Ser, espetou-o na cartolina há vinte e cinco séculos e lá continua ainda, preso na cartolina, e agora os filósofos atuais não vêem o modo de tirar-lhe o alfinete e deixá-lo voar livremente. Este vôo, este movimento, esta funcionalidade, esta concepção da vida como circunstância, como chance, como resistência que nos revele a existência de algo anterior à posse do Ser, algo do qual Parmênides não podia ter idéia, é isto que o homem tem que conquistar.”⁽⁹⁾

Parece-nos que a recente contribuição de Einstein, a teoria da relatividade, abriu mais uma porta para a compreensão dos fenômenos naturais e humanos, retirando-nos da armadilha das concepções dicotômicas que aprisionaram nosso pensamento e libertando-nos para a percepção mais adequada da realidade.

A busca desta síntese para a compreensão do fenômeno da mudança vem sendo perseguida por inúmeros teóricos, que produziram quatro concepções acerca das causas da mudança que se opera nos sistemas econômico-sócio-político: a concepção sócio-psicológica, a estruturalista, a evolucionista e a teleonômica.

2.1. Concepção Sócio-Psicológica

Esta concepção tem em James C. Davies e Ted Guff seus maiores expoentes. Segundo tal concepção, o descontentamento dos indivíduos e grupos é a raiz da mudança, que tende a ser explosiva, revolucionária. Este descontentamento decorre da contínua e crescente frustração dos indivíduos em satisfazerem suas necessidades mais primárias, além de suas expectativas e valores mais elevados. As pessoas podem suportar um índice de frustração elevado até certo ponto, a partir do qual inicia-se um verdadeiro processo de efervescência social, que desemboca na ruptura das condições julgadas insatisfatórias. Poderíamos dizer que a política do “pão e circo” corrobora esta hipótese, vez que, satisfazendo-se o povo com alimento e diversão, obtém-se uma redução da tensão social. A questão é saber até quanto tempo essa política surte efeito.

Podemos classificar a concepção de Max Weber nesta categoria. Segundo este teórico o fator indutor da mudança é a influência mágica e arrebatadora que o líder carismático produz sobre a massa. Entretanto, constitui fato histórico que o surgimento do líder carismático é fenômeno inerente ao clima psicossocial de insatisfação, frustração e agressão latente. O papel do líder é dar sentido a toda essa energia contida na massa. Um grupo ou um povo insatisfeito é o terreno fértil para o carisma florescer. Por outro lado, será impossível seu surgimento em um grupo satisfeito ou inconsciente de seu estado de insatisfação.

2.2. Concepção Estruturalista

A concepção estruturalista, por possuir diversos mentores, originou uma série hipóteses convergentes em certos aspectos e bastante divergentes em outros. Porém, têm em comum a visão de que as mudanças só ocorrem, de fato, quando há alteração das bases estruturais do sistema.

Dentre estes teóricos os mais conhecidos são: Karl Marx, Raff Dahrendorf, Johann Galtung.

a) Karl Marx propõe que a mudança essencialmente revolucionária, ocorre a partir da desagregação da estrutura vertical da sociedade, especialmente através da exacerbação dos conflitos de interesses entre dominadores e dominados, com a posterior destruição da estrutura de classes.

b) Ralf Dahrendorf propõe que as mudanças decorrem de uma síndrome nas estruturas que seguram os indivíduos em seus elos sociais nos quais eles mesmos se desenvolveram e que já não os permite realizar e participar. A pressão decorrente dessa falta de realização e participação é a mola-mestra que impulsiona a mudança.

c) Johann Galtung admite que as mudanças originam-se nas alterações do equilíbrio das estruturas de prioridades do sistema. “Estas poderão ser prioridades de valor, de cultura, econômicas ou tecnológicas.”⁽¹⁰⁾

Desse modo, segundo Galtung, a aquisição de um computador por uma organização irá desestruturar a ordem social, em decorrência do choque provocado pela inovação da estrutura tecnológica sobre as demais prioridades estruturais.

2.3. Concepção Evolucionista

Os defensores desta corrente propõem que as mudanças fazem parte do processo natural de desenvolvimento dos seres vivos e, por extensão, dos sistemas sociais. Esta evolução poderá dar-se de modo mais ou menos suave, com mais ou menos conflito entre os participantes do sistema. Há diversos teóricos defensores dessa concepção, destacando-se: Darwin, Herbert Spencer, Augusto Comte, Pitirim Sorokim, Philip Selznick.

a) Darwin pode ser considerado o mentor número um do evolucionismo.. Por meio de pesquisas com diversas espécies animais, Darwin demonstrou que as mudanças são produzidas como respostas às exigências das condições ambientais, vencendo, neste jogo da adaptação, os mais fortes e os mais hábeis. A mudança é a própria expressão da vida contra as ameaças do ambiente.

b) Herbert Spencer concebe a mudança tomando de empréstimo as hipóteses darwinianas e transplantando-as para os sistemas humanos. Para ele, os sistemas possuem tendências que lhes são inerentes, fazendo-os mudar: (a) de níveis mais simples para mais complexos; (b) de estruturas homogêneas para estruturas heterogêneas; e (c) de formas mais desorganizadas para mais organizadas. Segundo Gentil Martins Dias, “o fundamental da visão evolucionista, sobretudo na visão de Spencer, é a idéia do permanente progresso onde os que comandam lhes justificam a supremacia pela sua suposta superioridade. Dai por que nos círculos mais intelectualizados das elites nacionais tal teoria cumpriu uma função eminentemente racionalizadora dos papéis sociais do establishment.”⁽¹¹⁾

c) Augusto Comte pode ser classificado como evolucionista, na medida em que concebe o desenvolvimento do sistema através da condução racional e científica da mudança, tendo por base o consenso entre as partes, de modo a não abalar as estruturas do sistema durante a mudança. Para Comte, a sociedade deve progredir como um todo homogêneo e ordenado.

É patente a influência que Spencer e Comte exerceram e ainda exercem no pensamento brasileiro, fundamentando ideologicamente inúmeros políticos e dirigentes. Veja-se, por exemplo, o lema nacional “ORDEM E PROGRESSO”. Segundo Gentil Martins, “através de uma atuação que em muito excedia a simples interpretação e a análise acadêmica da sociedade brasileira, positivistas desempenharam papel da maior importância na vida política da nação. A convicção de que o progresso social deveria ser conduzido por uma

plêiade de apóstolos da razão e da ciência, animava a não poucos intelectuais.⁷⁽¹²⁾ Eu diria que ainda anima, pois, do contrário, não seria possível compreender declarações públicas, e outras ditas a meia-voz, de que hoje padecemos da falta de homens capazes de conduzir nossas políticas econômica e social, à exceção de uma reduzida elite de tecno-burocratas que se vêm mantendo ao redor do círculo do poder já há dezenas de anos.

d) Pitirim Sorokim pode ser considerado evolucionista na medida em que propõe a tendência inerente aos sistemas sociais de amadurecerem continuamente no sentido da conquista de maior autoconsciência. Para Sorokim, a educação e a produção de idéias ocupam o lugar de destaque, como fatores responsáveis pelo processo de desenvolvimento.

e) Philip Selznick introduz, na concepção de desenvolvimento, a idéia de ciclo vital ou etapas de crescimento do sistema. Nesse sentido, há que se considerar a história particular de cada sistema e identificar seu nível de desenvolvimento para compreender-se e produzir-se mudanças eficazes. Segundo ele, “a lição nos diz que, em organizações avaliadas, não podemos tirar conclusões a respeito das práticas administrativas, a menos que possamos colocar aquelas práticas num contexto de desenvolvimento. Na medida em que aprendemos mais sobre as condições sociais que caracterizam várias etapas de crescimento, devemos ser capazes de formular princípios que possam reger a aplicação de preceitos para situações específicas.”⁷⁽¹³⁾

2.4 Concepção Teleonômica

A concepção teleonômica da mudança constitui uma expressão da abordagem sistêmica. O termo teleonomia corresponde à ‘’alocação e disposição de objetivos (como análogo à agronomia é a alocação e disposição de terras).⁷⁽¹⁴⁾ Segundo Ingo Ploger, tal modelo foi desenvolvido recentemente, na década de 70, para satisfazer a necessidade da Comunidade Econômica Européia de uma abordagem de planejamento voltada para o futuro. Com base nesta concepção, a mudança deve ser conduzida, voluntariamente, a partir da antevisão das possibilidades do futuro, por meio da confrontação das opções de objetivos com a disponibilidade de meios e instrumentos. Nas palavras de Ploger, “a concepção teleonômica visualiza, em função do tempo futuro, a possibilidade de formular e estabelecer objetivos visando ao mesmo tempo a possibilidade de escolha de opções, tendo em vista os meios disponíveis.”⁷⁽¹⁵⁾

Os modelos desenvolvidos por cientistas do comportamento humano nos Estados Unidos a partir da década de 60, e conhecido grosso modo como ‘’D.O.’’ (Desenvolvimento Organizacional), podem ser classificados como teleonômicos, no sentido em que há sempre o compromisso com a mudança planejada, com base em objetivos previamente acordados entre consultor e organização-cliente. Atualmente, na década de 90, as diversas estratégias para a obtenção da qualidade total, (TQC, Gestão de Qualidade e outras) também podem ser classificadas nesta categoria de enfoque teleonômico da mudança.

3. UMA TENTATIVA DE INTEGRAR AS DIVERSAS CONCEPÇÕES SOBRE MUDANÇA

Atualmente, pelo fato de termos o privilégio de visualizar todo um espectro de concepções sobre o desenvolvimento humano produzido nestes 25 séculos passados, é natural a tendência de síntese e integração de posições aparentemente antagônicas e excludentes. Este antagonismo adquire conotação de complementaridade quando ampliamos nossa análise através das lentes da teoria da relatividade aplicada às ciências sociais,

fazendo emergir de sonhadas verdades absolutas, pelas quais muitos se têm digladiado, à relatividade dos elementos que as compõem.

Sinteticamente, podemos dizer que as diversas concepções sobre mudança dividem-se em duas grandes categorias: de um lado, as que propõem o conflito como motor da mudança e, de outro, as que advogam o consenso. No primeiro grupo temos os defensores da hipótese revolucionária e no segundo aqueles comprometidos com a hipótese evolucionária. Estas concepções, tomadas isoladamente, pecam por refletirem uma visão estática da questão, deixando de lado o dinamismo inerente aos sistemas sócio-políticos. Uma solução de conflito pode dar certo hoje e ser completamente ineficaz amanhã, assim como o consenso pode ser adequado em certa situação e não em outra.

A recente teoria do ciclo vital das organizações e demais sistemas sociais (grupo, nação), que introduz a idéia de índice de maturidade do sistema, traz à baila uma questão que precisa ser considerada.

Daniel Katz, já em 1951, levantava a questão de que “necessitamos dirigir a atenção para tais aspectos elementares das organizações como padrões de desenvolvimento.”⁽¹⁶⁾ Em outras palavras, ele afirmava que não podemos abordar ou compreender uma organização sem antes visualizarmos seu estágio de desenvolvimento, vez que a estratégia de mudança será mais ou menos eficaz conforme o índice de desenvolvimento organizacional.

Selznick aprofunda esta análise quando realça que “acontecimentos ou práticas aparentemente semelhantes não poderiam ser diretamente comparadas, mas somente quando o estágio de desenvolvimento da organização for determinado. (...) Ao fazer isto, devemos distinguir problemas colocados pela tarefa presente que não exigem transformações organizacionais, dos problemas que são estabelecidos por uma organização segundo o estágio de desenvolvimento no qual ela se acha.”⁽¹⁷⁾

Outro cientista defensor da necessidade de levar-se em conta o ciclo vital dos sistemas organizacionais é Ichak Adizes, professor da Universidade da Califórnia, EUA. Ele declara que “as organizações evidenciam padrões de comportamento característicos, diferentes nos diversos estágios de suas vidas.”⁽¹⁸⁾

A manifestação de fases do desenvolvimento dos sistemas sociais pode ser claramente percebida através da análise da história de diversas nações. O ciclo de nascimento, crescimento, esplendor e morte pode ser observado nos tempos remotos, tendo como exemplos o Egito, a Assíria, a Pérsia, a Macedônia, Roma, os gauleses, os vikings e, mais recentemente, a França e Inglaterra. Atualmente, podemos inferir a gradual queda do esplendor dos Estados Unidos, que desde a Segunda Grande Guerra Mundial vêm dominando, tecnológica e culturalmente, todo o Ocidente.

A fase de desenvolvimento do sistema social atua como um dos fatores determinantes da natureza do processo de mudança.

Este aspecto é realçado por Gentil Martins Dias quando declara que, “na realidade, diferentes explicações e preferências sobre explicações resultam não apenas dos interesses objetivos dos grupos sociais envolvidos (aspectos ideológicos), como reclamam os marxistas, mas também, e sobretudo, essas diferenças resultam de situações concretas que derivam do estágio de desenvolvimento da sociedade analisada.”⁽¹⁹⁾

A este respeito Martins Dias cita Alvim Gouldner, que em seu livro *The Coming Crisis of Western Sociology* “chama atenção para a crescente influência do funcionalismo no mundo intelectual do bloco socialista.” Segundo Martins “na medida em que os problemas fundamentais de desenvolvimento industrial foram vencidos na Europa Oriental, as metas sociais e políticas passaram a se concentrar cada vez mais nos aspectos voltados

ao estabelecimento de sistemas de autocontrole, de estabilização e de mudança rotinizada.”⁽²⁰⁾ A revolução, como forma de desenvolvimento, foi substituída pela evolução positivista, ocorrência à primeira vista paradoxal, principalmente para os analistas cujo pensamento se processa apenas em duas pistas: estruturalismo x funcionalismo.

Ainda é Martins Dias quem elucida a natureza dessa transição de concepção sobre desenvolvimento, quando declara que “enquanto modelos explicativos da mudança, que se baseiam no conflito social, se prestam de modo altamente eficaz ao processo de mobilização das tensões e dos grupos sociais, forçando assim transformações imediatas, os modelos que se assentam no equilíbrio social revelam um maior e mais eficaz desempenho quando as metas fundamentais da sociedade se concentram na estabilização e no evento sob controle. Na realidade, há de se reconhecer que tais modelos de mudança social, antes de determinar diferentes tipos de sociedade, são na realidade produtos do nível de desenvolvimento e de avanço social da sociedade.”⁽²¹⁾

A natureza do desenvolvimento de determinado sistema depende do nível de abertura e flexibilidade já conquistado. Se o conceito de desenvolvimento pressupõe maior flexibilidade, abertura a novas idéias, agilidade e precisão do sistema em adaptar-se às constantes demandas externas, podemos referir-nos a um índice de desenvolvimento dos sistemas, a partir do qual será mais fácil compreender e administrar o processo de mudança. Este índice de desenvolvimento deverá ser inferido através da análise da relação entre o ritmo de mudança do sistema e o ritmo de mudanças ambientais.

Neste aspecto, um sistema mais fechado e rígido, do ponto de vista econômico-social-político, ensejaria mudanças mais abruptas, portanto revolucionárias, e ao nível de suas estruturas. Entretanto, a necessidade dessas mudanças só poderia ser percebida confrontando-se o estado do sistema com o estado do ambiente no qual se insere. Se há equilíbrio entre os dois: (necessidades do sistema e condições do super-sistema de satisfazer estas necessidades) não ocorrerão mudanças no *status quo*. Exemplos dessa situação são as sociedades indígenas, cujo equilíbrio com a natureza (seu meio relevante) estabilizou seu nível de desenvolvimento num estágio em que se encontram há milênios. Não há, portanto, sentido em qualificar a sociedade indígena como imatura ou não-desenvolvida.

Somente a partir do momento em que o ambiente deixa de satisfazer as necessidades e expectativas do sistema, ocorrerão impulsos para sua mudança, visando conquistar o equilíbrio perdido.

Um sistema mais dinâmico e aberto às demandas ambientais, caracterizar-se-á como intrinsecamente guiado por forças internas desenvolvimentistas ou, em outras palavras, pelo exercício de sua função adaptativa.

Ao nosso ver, está muito clara a importância do fator índice de desenvolvimento como elemento a ser considerado na análise e condução de mudanças em sistemas sócio-político-econômicos. Deixar de considerá-lo poderá resultar na própria ineficácia do processo de mudança.

4. RESISTÊNCIA ÀS MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES

4.1. O Fenômeno da Resistência às Mudanças

É patente o reconhecimento do fenômeno da resistência às mudanças, como a expressão de defesa que o ser humano emite quando diante da iminência de alterações de sua situação presente, especialmente quando não possui informações seguras e confiáveis sobre a futura condição e mais ainda, quando não participou na concepção da mudança

pretendida ou nem ao menos foi consultado a respeito. A lei da Física, segundo a qual, à toda ação iniciada há uma correspondente reação em sentido contrário e de intensidade equivalente, aplica-se muito bem nos sistemas sociais e políticos. E, na verdade pode ser até mesmo exacerbada, vez que as reações às mudanças podem ser mais intensas do que as ações iniciais, dependendo da repercussão política e social que elas ensejem.

Diz-se, comumente, que a resistência às mudanças decorre da própria insegurança do indivíduo ou grupo, quando diante de situações ambíguas, incertas e potencialmente ameaçadoras à sua integridade ou tranquilidade. Para outros, trata-se de um sintoma da incompetência do homem para administrar, com desenvoltura, o seu futuro. Outros dizem que representa o comportamento típico de personalidades imaturas ou rígidas, incapazes de tratar racionalmente questões que envolvam interesses e necessidades pessoais. E mais ainda, há quem conceba a resistência às mudanças como fenômeno natural, um mecanismo de adaptação, que se expressa através da lei da inércia.

Independente da explicação que se dê, a resistência às mudanças constitui um fenômeno no mínimo curioso, por manifestar-se de forma bifacial: para a fonte emanadora da intenção de mudança (A), a resistência à mudança representa um empecilho incompreensível, um obstáculo a ser destruído ou contornado a qualquer custo; para o receptor da mudança (B), a resistência à mudança constitui um escudo sagrado de defesa contra as ameaças ao seu bem-estar.

Instala-se, assim, um conflito de objetivos cuja resolução poderá seguir um dos seguintes cursos:

a) desistência de A em suas intenções de efetuar mudanças em B. (A reação de B foi seguramente um fator convincente da impropriedade da mudança, demonstrando, desse modo, maior poder do que A);

b) desistência de B de reagir às mudanças pretendidas ou iniciadas por A. Nesse caso, B foi convencido de que os benefícios advindos da mudança são maiores do que os decorrentes da permanência ou, por outro lado, sucumbiu às pressões do poder de A em decorrência da ausência de alternativas de fuga da situação de dependência;

c) confrontação de forças entre A e B resultando em possíveis desgastes para um dos contendores e para a Organização. Vencerá aquele que contar com maior poder no sistema, combinado com a habilidade de usá-lo em benefício de sua posição;

d) negociação entre A e B, de modo a obterem, ambos, a satisfação parcial de seus objetivos.

O reconhecimento da característica bi-facial da resistência à mudança é muito importante; seu desconhecimento é responsável por muitos fracassos de comandantes e de comandados. A dificuldade de transcender o próprio ponto de vista, trazendo à luz a posição antagônica, constitui fato amplamente reconhecido. Podemos dizer que reside nessa incompetência a origem de parte dos problemas humanos. E quanto menos habilidade para a empatia, mais frequente torna-se o bloqueio do fluxo de comunicação, e em decorrência, maior fechamento do sistema; com isso mais autoritarismo se insere na relação entre A e B. O inverso também é verdadeiro, ou seja, quanto mais empatia houver, mais haverá abertura, mais comunicação, portanto mais democracia.

É importante realçar a interpenetração dos conceitos de comunicação, inovação e participação (democracia). Um sistema “fechado” tende a ser mais tradicionalista, aristocrático, voltado para o passado e pouco inovador. Isto deve-se em parte, ao fato da comunicação ser, caracteristicamente, descendente e de “mão-única”, impossibilitando a circulação, ao longo do sistema, da crítica e das idéias novas, verdadeiras revitalizadoras do sistema social, à semelhança do oxigênio para o organismo vivo. Por outro lado, em um

sistema democrático, os fluxos de comunicação são construídos em todos os sentidos e direções, satisfazendo cada parte do “corpo social” em suas necessidades de participar e pertencer. O resultado dessa rede complexa de interação é a efervescência das idéias novas, da criatividade e da inovação permanente. Sem dúvida, “a comunicação como sistema portador de informações tem um papel catalítico dentro do processo de transformação: altera a velocidade de transformação, podendo acelerá-la ou retardá-la.”⁽²²⁾

A questão, portanto, não é a de como eliminar a resistência às mudanças, mas reconhecê-la como membro complementar da intenção de mudança. Assim, enquanto as forças pró-mudança indicam uma direção, as forças antimudança indicam outra, num embate permanente entre mudança e permanência.

Na medida em que os sistemas sociais se desenvolvem e adquirem maior flexibilidade, aumenta a aceitação do dissenso, como uma das forças inerentes ao processo de desenvolvimento, ao lado do consenso. Tanto o medo do conflito como elemento desagregador, quanto a repugnância pelo consenso como fator de acomodação, cedem lugar à aceitação e administração dessas duas maneiras de trabalhar, de resolver problemas e de viver em comunidade.

4.2. Fatores Dificultadores do Desenvolvimento das Organizações Públicas Brasileiras.

4.2.1. Um Pouco de História

Por que é tão complicado desburocratizar uma organização pública? Por que é tão difícil despertá-la da sonolência em que se encontra? Por que é julgado impossível acabar com a proverbial indolência e má vontade que caracterizam grande parte dos funcionários?

São questões muito difíceis de serem respondidas, e muito já se tem feito nesse sentido. Porém, “no Brasil, os esforços de modernização e de adaptação do Governo em relação às demandas ambientais se caracterizam, até bem pouco, por sua inoperância.”⁽²³⁾

Podemos adotar como marco da história da modernização administrativa a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1938, “como órgão de assessoramento, execução e controle da racionalização administrativa da nova realidade política, institucional e organizacional lançada pelo Estado Novo, implantada com a revolução de novembro de 1930.”⁽²⁴⁾

A segunda tentativa (frustrada) de mudança da administração pública deu-se em 1953, através de projeto do Executivo apresentado ao Congresso, cuja essência era a proposta de institucionalização do planejamento e coordenação e o estabelecimento de processos funcionais mais racionais.⁽²⁵⁾

Em 1956, o presidente Kubitschek criou a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - CEPA, cuja finalidade era atuar a nível macro-organizacional, propondo mudanças de estruturas (criação, fusão e extinção de órgãos) e de funções gerais (planejamento, orçamento). Paralela à CEPA, Kubitschek “criou, junto ao DASP, a Comissão de Simplificação Burocrática-COSB, que deveria atuar a nível mais micro-organizacional, efetuando estudos sobre rotinas nos ministérios (...) O seu sucesso aparentemente foi pouco expressivo.”⁽²⁶⁾

A quinta iniciativa de modernização da administração pública ocorreu no Governo Goulart, com a criação do cargo de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, dando origem à Comissão Amaral Peixoto, em 1963. Os estudos dessa Comissão trouxeram contribuições relevantes, como a introdução do conceito de sistemas e sua orientação

teleológica. Seus resultados, entretanto, foram inexpressivos, vez que os quatro projetos produzidos não foram transformados em leis (anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, projeto de Pessoal, projeto de Material e projeto de Organização do Distrito Federal).

Em 1964, tivemos um novo marco da modernização administrativa, com a gestão do Ministro do Planejamento, Helio Beltrão. Ele veio mudar a orientação até então seguida pelos reformuladores que se caracterizava pelo cunho legalista, processualista e instrumental, sem penetrar a fundo na questão da mudança administrativa.

“Em novembro de 1964 foi instalada a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa - Comestra, que se encarregaria de por em prática os princípios que culminariam com a expedição do Decreto-lei número 20/67.”⁽²⁷⁾

Os estudos da Comestra revitalizaram princípios da Comissão Amaral Peixoto, consolidando-os em cinco: Planejamento, Descentralização, Coordenação, Controle e Simplificação.

Apesar de brilhante, o Decreto-Lei número 200 continua até certo ponto como intenção ou esperança. O princípio da descentralização tem sido aplicado apenas para a fase de execução, quando muito, deixando ainda nas mãos do Governo Federal as decisões que, política, social e economicamente, deveriam estar sendo tomadas em nível estadual e municipal. Mas, vale realçar que os Ministérios da Educação e da Saúde, vêm inaugurando, desde 1998, uma nova fase de real descentralização da gestão dos recursos, que agora são gerenciados pelos Municípios. Infelizmente a aplicação do princípio da simplificação dos procedimentos administrativos tem deixado muito a desejar até hoje.

Em 1981 e 1982, foi retomada a questão da modernização, ensaiando uma nova fase. A abordagem técnico-legalista foi complementada com o enfoque político do tema. Desse modo, a criação do cargo de Ministro Extraordinário para a Desburocratização, assumiu um sentido de implementação da intenção de redemocratização das relações entre o Estado e a Sociedade em nível administrativo. Seu instrumento, entretanto, continuou sendo o decreto, numa demonstração patente do vício histórico da modernização pela lei e pelo centro. A periferia (comunidade, estados e municípios) assume ainda um papel passivo, complementando o paternalismo do Poder Executivo Federal. O discurso democrático não combina com a prática. Mas, pelo menos, essa dissonância já é sintoma de uma nova ordem de coisas.

A criação no Governo Sarney, da Comissão Interministerial, incumbida de efetuar estudos e apresentar propostas de reforma do Sistema Tributário Nacional, representou iniciativa concreta de operacionalização do princípio da descentralização. Não se pode fazer descentralização política e administrativa sem o suporte da descentralização econômica. O tabu da redistribuição da receita começou a ser quebrado. Mas, até o ano 2000, continuamos aguardando a tão esperada reforma tributária e fiscal, tão importantes para o desenvolvimento do nosso país.

A variável política, tanto em seu nível partidário como ideológico, ensaia seu papel nas discussões e nas decisões de modernização.

Entretanto, há ainda muito terreno a percorrer nesse esforço de desenvolvimento das organizações públicas e, nesse itinerário, enfrentaremos inúmeros obstáculos.

Contudo, antes de mais nada, “vale dizer que não há nada mais difícil de executar e perigoso de manejar (e de êxito mais duvidoso) do que a instituição de uma nova ordem de coisas. Quem toma tal iniciativa adquire a inimizade de todos os que são beneficiados pela ordem antiga, e é defendido sem muito calor por todos os que seriam beneficiados pela nova ordem - falta de calor que se explica em parte pelo medo dos adversários, que têm as leis do seu lado, e em parte pela incredulidade dos homens.”⁽²⁸⁾

A percepção dessa verdade que Maquiavel genialmente intuiu, talvez seja a responsável pela escassez de inovadores na administração pública. Ora, os riscos são tantos e os benefícios imediatos tão poucos que “é mais prudente deixar as coisas como estão e ver no que vai dar”, ou “dar tempo ao tempo” - justificativas muito ouvidas nos corredores das organizações públicas.

Outrossim, a efetivação de mudanças na administração pública implica a ruptura de um equilíbrio de forças, mantido historicamente pela sociedade brasileira. Fatores culturais, econômicos, políticos e ideológicos restringem a liberdade de ação do dirigente, limitando a possibilidade de conquista de maior êxito pelas organizações públicas.

O dirigente se encontra preso a compromissos que provavelmente não assumiu e nem rejeitou explicitamente, dos quais não consegue abstrair-se. Assim, “na medida em que se desenvolvem estes compromissos, a organização perde sua pureza como entidade, considerada de modo abstrato ou ideal; assume um papel definitivo em uma comunidade vivente; institucionaliza-se.”⁽²⁹⁾

O receio da perda de base de sustentação e da própria identidade fazem com que o dirigente conforme-se às regras do jogo, do contrário terá que enfrentar os ônus de sua indisciplina ao pacto-tabu.

4.2.2. Análise de Fatores Dificultadores da Mudança nas Organizações Públicas.

Passemos agora a analisar os fatores dificultadores do esforço de desenvolvimento das organizações. Realçamos, neste sentido, onze fatores:

1. Falta de base social definida

Um dos fatores mais relevantes, a nosso ver, é a falta do que Selznick chama de base social definida. Muitas organizações públicas não têm claramente definida a extensão e a natureza de sua clientela, e com isso improvisam programas de ação com base no conhecido “achismo”; “Eu acho que neste ano devemos nos dedicar a isso”, “ênfatizar aquilo”, “suspender aquilo outro”. Nesse jogo de “boas intenções”, esvai-se o dinheiro público através de projetos gerados em gabinetes. Com o desconhecimento das necessidades reais do cliente, o que resulta é a flutuação da organização nas águas da improvisação e do casuísmo. Falta-lhe base de sustentação na realidade, responsável pela consistência do desempenho respaldado em objetivos gerados pela clientela.

2. Falta de comprometimento para com a missão organizacional

Decorrente, em parte, do fator anterior, muitas organizações padecem da ausência de comprometimento de seus dirigentes e demais trabalhadores para com a missão organizacional e, por extensão, com seus objetivos e metas. O compromisso que se observa comumente é de promoção pessoal do dirigente. Ele faz de tudo para deixar sua própria marca na organização (às vezes a ferro e fogo). Outro tipo de compromisso é com grupos externos, econômicos ou políticos, perdendo-se com isso, a visão global da realidade brasileira e o senso de prioridade com as necessidades da comunidade. Desse fato decorre o favorecimento de certas regiões e grupos de interesse específicos, em detrimento do desenvolvimento integrado da Nação. Os desníveis econômicos e sociais entre as regiões brasileiras atestam este fato, desde os idos do Império até a época atual. Parece constituir um vício de nossa cultura, refletido pelos políticos por meio da administração pública.

3. Centralização e concentração de poder

Um fator estrutural extremamente relevante, é a centralização das decisões e a concentração de poder e de recursos na área federal. Se, por um lado, pode ser pré-requisito para a melhor distribuição da riqueza e do progresso conforme as prioridades nacionais,

por outro, constitui um obstáculo fundamental à concretização desse intento, vez que a centralização cria, artificialmente, um elevado poder discricionário no centro, esvaziando a voz da periferia e, portanto, a expressão de sua realidade. Mudar as condições de um sistema de poder altamente concentrado é tarefa titânica. Nesse sentido deve-se realçar o esforço do governo em 1985, ao criar o Ministério da Desburocratização, a Comissão de alto nível para estudos sobre a reforma tributária e, principalmente, ao garantir a eleição direta para governadores, recuperando, estes, democraticamente, o poder de negociação perdido pelos governadores-delegados.

4. Descontinuidade Administrativa

A célebre descontinuidade administrativa de que padece a administração pública brasileira, constitui outro fator anti-desenvolvimento muito relevante. Alguns de seus efeitos mais conhecidos: o proverbial repertório de obras inacabadas, a síndrome de demolição de obras de governos passados, a pressa combinada com a superficialidade e a imperfeição dos programas obras públicas.

Em Brasília há anedotas muito conhecidas sobre a descontinuidade administrativa: “No último ano de um governo, ninguém trabalha”, a metade dos funcionários investe suas energias na conquista de padrinhos que os mantenham ou melhorem sua situação no próximo governo; a outra metade cruza os braços, fala da vida alheia, transforma-se em técnico de futebol (os homens) ou passam o dia fazendo crochê (as mulheres)”.

A sabedoria popular também descobriu que o primeiro ano do novo governo é dedicado a formar sua equipe, o segundo ano para conhecer “a máquina”, o terceiro para planejar o que será feito no quarto e o quinto para avaliar por que motivo os projetos não foram implementados. O último será dedicado a descobrir “para onde vamos na próxima rodada”.

Em decorrência da descontinuidade, a administração padece a falta de um corpo de servidores integrados entre si, conhecedores da realidade e comprometidos com os resultados das organizações públicas. Falta ao Brasil, o que a França, a Inglaterra e a Alemanha já alcançaram, que é a efetiva profissionalização do servidor público.

O sistema gerencial das organizações públicas está pouco comprometido com o processo de modernização institucional, que em última instância significa aumentar sua produtividade e melhorar a qualidade do atendimento ao cidadão, usuário dos serviços públicos.

Na administração indireta a preocupação é “tocar o barco” sem perda de tempo, trabalhar a todo vapor (mesmo que a custos econômicos e sociais muito elevados e com riscos de “fundir” a mal lubrificada máquina organizacional). Na administração direta o negócio é “não levantar a poeira”, pois “pode ficar pior do que está e não vai dar tempo para consertar”.

5. A busca da eficiência ao invés da eficácia

As organizações públicas orientam seu desempenho essencialmente pelo princípio da eficiência, preocupando-se com a observância das normas de redução de despesas e contenção de investimentos, em vez de pautar-se pela eficácia, com vistas na obtenção dos resultados almejados, e menos ainda pela efetividade, que se manifestaria pela preocupação com a satisfação das expectativas e necessidades da clientela dos serviços. A ênfase na eficiência tem sido um dos fatores limitadores das organizações públicas, desviando seus esforços para dentro de si mesmas, numa virtual orientação de autoreferência, perdendo, com isso, o senso de realidade. Psicologizando a questão, poderíamos pensar num processo de autismo organizacional em curso. Aliás, o fenômeno da papelocracia representa claramente um dos sintomas dessa patologia.

Outro sintoma da ênfase na eficiência em detrimento da eficácia é a exagerada manualização de procedimentos. Para isso, muito concorreram e concorrem os trabalhos de modernização administrativa, quando limita-se à Organização e Métodos (O&M) cuja finalidade é deixar as coisas organizadas e claras. Para um "agente de modernização" não constitui questão de relevo indagar se é disso que a organização precisa e se é realmente necessária a racionalidade dos procedimentos, layout e a redenominação de funções, (quando o necessário poderia ser extinguir a seção ou divisão, já desprovida de objetivos). O desempenho desse "especialista" em O&M está programado para mudar sem mudar, ou seja, apenas alterar a ordem das coisas, redistribuí-las, rotulá-las, porém nunca questionar sua essência. Seu trabalho limita-se às fronteiras da organização, quando muito, pois geralmente fica restrito às seções, divisões e departamentos, tomados como partes isoladas do todo. Nessa direção, as organizações públicas tendem a ficar mais "autistas", mais "esquizofrênicas", passando a constituir sujeito e objeto de si mesmas. É o modo de transformar os meios em fins.

Outra tecnologia que vem sendo usada de modo inadequado nas organizações, advém da psicologia. Numa falta de percepção da realidade organizacional, muitos psicólogos têm orientado suas técnicas para a análise de personalidade e a melhoria das relações interpessoais como fins em si mesmas. Subjaz a esta prática a intenção ou esperança de fazer surgir no horizonte um ambiente de paz e harmonia, baseado no estabelecimento de relações pessoais íntimas e sinceras - a meta é a "amorização" organizacional. Nessa linha de procedimentos, busca-se a eficiência através da dimensão psicossocial do trabalho de modo inadequado, por ignorar as demais dimensões organizacionais.

Tanto a orientação "modernizadora" de O&M, voltada tão somente para a racionalidade da tarefa, como a abordagem psicologizante, enfatizando o relacionamento interpessoal como fim em si mesmo, encontram-se hipnotizadas pela magia da busca da eficiência, e constituem, ambas, meios de alienar os participantes da organização das questões mais relevantes, situadas além dos limites organizacionais.

Há ainda outro agente da eficiência: trata-se do treinamento, do modo como vem sendo realizado: - treina-se por treinar, como justificativa de aplicação de verbas do magro orçamento de treinamento; do contrário, no próximo ano, ele virá mais escasso ainda; - treina-se para cumprir Instruções Normativas com vistas na ascensão funcional, mesmo que contrarie as reais necessidades de treinamento nesse sentido; - treina-se para transmitir conhecimentos que nunca serão aplicados, por falta de respaldo institucional; - treina-se, fora do expediente, para punir alguém.

Em suma, o treinamento tem constituído mais uma tecnologia a serviço da eficiência, perdendo com isso o potencial de que dispõe para contribuir no desenvolvimento do fator humano e da própria organização. Seus programas têm refletido de modo míope a realidade e as necessidades das organizações.

6. Conformismo

Outra peculiaridade das organizações públicas é o conformismo exacerbado de seus funcionários para com as determinações formais, escritas ou não. A disciplina constitui um valor inquestionável, chegando-se ao absurdo de declarações do tipo: "manter a disciplina, a ordem, é mais importante do que alcançar resultados", "tenho que cumprir o que determina a lei (decreto, portaria, ordem de serviço, instrução normativa etc), pois se está errado não é problema meu", "tenho que registrar, se não for útil depois, não me diz respeito"; "já fechamos, não há ninguém mais aqui".

Ocorre-me, a respeito desse fenômeno do conformismo burocrático, uma hipótese, no mínimo, curiosa: partindo da premissa de que a disciplina exacerbada fere a própria

racionalidade humana, insistir nela só pode ser resultado de algum motivo muito sério, como:

a) o funcionário deixou de pensar, transformando-se numa espécie de zumbi organizacional. Perdeu seu amor-próprio durante o horário de expediente. Ele fica como que em vida suspensa para suportar as tarefas ou as condições de trabalho oligofrenizantes que precisa enfrentar todos os dias para conseguir seu sustento;

b) o funcionário entra em “greve psicológica” consciente ou inconscientemente, através do mecanismo de superadaptação às normas. Lembram-se da operação-padrão dos aviadores comerciais grevistas? Seria algo semelhante a isso.

A propósito, esta reação de defesa (ou de ataque) foi muito utilizada pelos negros escravos, segundo Roderick Martin, como “forma de fugir às restrições impostas pela dependência completa.”⁽³⁰⁾ É ainda Martin quem cita Philips, segundo o qual “os escravos tinham uma aceitação cortês da subordinação, uma necessidade de serem elogiados, uma facilidade de serem fiéis ao estilo feudal, e uma sábia repugnância humana ao excesso de trabalho.”⁽³¹⁾ Continuando, acrescenta Martin que este comportamento do escravo consistia “numa forma de resistência passiva, de infantilismo, redução da responsabilidade e estupidez legitimada e freqüentemente destrutiva.”⁽³²⁾ Nas organizações, o poder coercitivo do regime escravocrata foi substituído pelo poder baseado na autoridade racional-legal, e a relação de posse o foi pela relação empregatícia. Porém, o autoritarismo dos dirigentes, combinado com as restrições inerentes à burocracia, mantiveram a essência da relação assimétrica superior-subordinado. Adicione-se isto o fato de os funcionários públicos não possuírem o direito de greve (até 1989) e o quadro está formado. Nada mais compreensível do que o estado permanente de greve psicológica em que passaram a viver muitos funcionários públicos.

7. Pressões de grupos de interesses

Outro fator de resistência às mudanças é a ocorrência de pressões oriundas de grupos internos, cujos interesses estão sendo contrariados pela mudança pretendida. Esses focos de resistência são responsáveis pela “contaminação” da cultura organizacional, instalando prevenções e temores generalizados através de boatos, fofocas e intrigas. É vital que se descubram os líderes desses grupos para a adequada administração dos prováveis conflitos que tenderão a exacerbar-se se deixados de lado ou se adotadas medidas de força. Os condutores da mudança precisam cooptar estas lideranças, geralmente informais, para participarem no esforço de mudança. Para tanto, será necessário utilizar o diálogo, a barganha ou a pressão, dependendo da natureza da resistência e de suas bases de poder. Não é incomum encontrarmos em organizações verdadeiros “feudos” e “baronatos” com suas regras de conduta, sinais de identificação, rituais de iniciação, sistemas de defesa, demarcações territoriais e outros mecanismos de autopreservação. Constituem miniorganizações dentro da organização, dando origem a controle paralelos e execução de programas redundantes. É comum que estes enclaves organizacionais passem a definir metas à revelia das diretrizes gerais. Se por um lado apresentam o aspecto positivo de constituírem uma base para a descentralização decisória e, conseqüentemente, agilidade e precisão administrativa, por outro, representam obstáculo à integração e sintonia das ações organizacionais frente às oportunidades e problemas ambientais, subtraindo, assim, parcelas da força do conjunto organizacional.

A solução dessa situação não será a eliminação pura e simples dos feudos, através da dispersão de seu pessoal, ou mesmo da demissão de seus líderes. A questão é como utilizar-se do potencial de realização contido nesses grupos em favor da missão e diretrizes organizacionais, comprometendo-os com o todo, sem a perda de suas identidades.

8. Estratificação organizacional

A estratificação organizacional constitui outro fator a ser considerado como restritivo às inovações nas organizações públicas. OS princípios da divisão de responsabilidades e da especialização funcional têm sido aplicados rigidamente, privilegiando-se o fator de diferenciação em detrimento do fator de integração.

A divisão do trabalho por níveis de complexidade é claramente desvirtuada pela estratificação política, administrativa e social dos participantes organizacionais, criando-se, ao invés da necessária complementaridade, a desintegração entre ocupantes de níveis, classes e categorias funcionais distintas. É necessário que os dirigentes atentem para as implicações desse fator, não somente sobre o processo de mudanças, mas também no fluxo de comunicação administrativa e no andamento das decisões de um modo geral. Caso contrário, sua administração poderá correr o risco de ser feita sem o necessário apoio de um número relevante de funcionários e, conseqüentemente, ver-se isolada do contexto organizacional, enfrentando resistência incômodas aos seus objetivos.

9. Falta de Autocrítica

A reduzida presença de atitudes ou mecanismos institucionais de autocrítica constitui fator extremamente restritivo ao desenvolvimento das organizações públicas. É característica a incredulidade dos funcionários públicos sobre a possibilidade de que venham a ocorrer mudanças reais nas condições atuais, por isso, “para que preocupar-se em saber como estão as coisas?” A crítica da situação resume-se usualmente em duas questões: para a grande maioria dos funcionários, o problema é o baixo nível salarial, enquanto que para a maioria dos chefes a culpa da ineficiência é a carência crônica de pessoal - para eles há sempre muito a fazer e poucos funcionários.

Estas duas posições criam bodes-expiatórios suficientes para qualquer diagnóstico que venha a ser feito, tornando irrelevantes as tentativas de uma análise mais acurada da situação e deixando impermeáveis à crítica, funcionários e chefes - “afinal, o que se pode esperar de alguém que trabalha tanto e ganha tão pouco, ou de alguém com tamanha responsabilidade de chefiar um setor da administração sem o pessoal necessário?” (é o que dizem comumente).

Além disso, há o desvirtuamento do sentido e significado da crítica, como meio de correção de rumos e de desenvolvimento. Muitos a têm interpretado como sinônimo de calúnia, fofoca, “deduração”, e, nesse contexto, negam-se a participar ou, quando questionados, declaram que “está tudo bem, não há o que corrigir.”

Faz parte de nossa cultura a repugnância pelo alcaguete ou “dedo duro”, valor muito respeitado e defendido. Portanto, ao instalar-se a confusão entre análise crítica da realidade e “deduração”, cria-se um problema de complexa solução. É difícil obter-se objetividade e abertura por parte de alguém que, por princípio, encontra-se prevenido, além de receoso de possíveis repercussões de declarações suas e, mais ainda, descrente de que esse gesto irá valer a pena realmente. Há, com isso, um patente não comprometimento de grande parte dos funcionários para com a melhoria de sua organização.

A ausência de auto-crítica institucional faz com que as atividades sejam realizadas ritualisticamente, pautadas, tão-somente, pela letra da lei e pelos limites da disciplina. O legalismo, associado ao autoritarismo, resulta numa combinação castradora da reflexão, da crítica e da criatividade, tornando impossível a análise objetiva da situação por seus participantes diante da inércia burocrática. Desenvolve-se neles um sentimento de impotência e menos-valia, manifestado por reações de passividade ou por agressão à organização. Dificultar, sabotar ou impedir que ocorram mudanças substantivas no *status quo*

organizacional, constituem reações muito comuns e até mesmo compreensíveis dentro do contexto em que se inserem. Cabe aos administradores atentar para a gravidade desse fato, dando-lhe a importância que merece no conjunto de suas responsabilidades como dirigentes públicos. É um truísmo declarar que, afinal, os mais prejudicados serão os clientes do serviço público.

10. Insatisfação básica dos funcionários

É notório o fato de que grande percentagem dos funcionários públicos sente-se insatisfeita em suas necessidades básicas, decorrente, por um lado, do baixo nível de remuneração e, por outro, da ausência de políticas de benefícios.

Esta situação é específica da administração pública direta, vez que inúmeras autarquias e praticamente todas as fundações e empresas públicas já corrigiram essa falha administrativa.

Diversas pesquisas sobre a motivação humana no trabalho têm demonstrado que o indivíduo insatisfeito em suas necessidades básicas tende a concentrar sua atenção na busca de condições que solucionem seu estado de carência. Suas energias, ações e pensamentos são desviados das metas organizacionais para as metas pessoais. Falar em mudanças que precisam ser feitas na organização não tem significado, a não ser que venham melhorar sua situação pessoal. Sua análise restringe-se, desse modo, a questões de natureza muito concreta e de curto prazo, perdendo de vista a noção de missão, metas, políticas, clientela e responsabilidade social. Para eles, estes conceitos representam, no máximo, invenções de dirigentes que não têm nada a perder, e de teóricos que não têm o que fazer.

A ausência de uma política de recursos humanos que satisfaça às necessidades básicas dos funcionários públicos produz dois efeitos altamente negativos: (a) atrofia o indivíduo em suas possibilidades de crescer como pessoa, e (b) sub-utiliza o potencial humanos que a organização dispõe, desviando suas energias para metas conflitantes com as necessidades do trabalho. Estes dois efeitos da miopia administrativa, resultam em prejuízo para a nação, um de natureza social, outro de ordem econômica.

Um quadro de pessoal insatisfeito em seus direitos mais básicos constitui, sem dúvida, forte muralha contra tentativas de modernização organizacional.

11. Despreparo Gerencial

O despreparo de dirigentes para o exercício de funções gerenciais constitui, evidentemente, um fator altamente restritivo a qualquer organização. Na administração pública é notória a ausência de programas especificamente formulados para o preparo de gestores. As premissas de que qualquer um sabe chefiar, e de que dirigir é uma arte que se aprende com prática e malícia, encontram-se embutidas no esquema de valores e concepções do administrador público. É comum ouvirem-se declarações de funcionários de que os ocupantes de funções de DAS (Direção e Assessoramento Superior) não entram em sala de aula, e que participar de treinamento significa, para eles, um desprestígio funcional. Criou-se uma espécie de aura em torno do DAS, como se ao ocupar este nível ele alcançasse um patamar que o tornasse onisciente e onipotente.

Esta falta de eventos educacionais sistemáticos, voltados para a análise crítica da realidade ambiental, organizacional e funcional contribui para o reduzido emprego da reflexão e da auto-crítica em torno das práticas gerenciais. O trabalho transforma-se, desse modo, numa rotina alienante, desprovida de mecanismos de correção de rumo e de desenvolvimento de seu ocupante.

Quando falamos em despreparo dos dirigentes, estamos nos referindo a quatro dimensões do desempenho gerencial: técnica, administrativa, psicossocial e política.

A dimensão técnica compreende o conhecimento das tecnologias empregadas na organização durante o desenvolvimento de suas atividades.

A dimensão administrativa refere-se ao desempenho das conhecidas funções gerências, tais como direção, coordenação, planejamento, organização e controle. Constitui o conjunto de procedimentos que diferencia a função gerencial de funções eminentemente técnicas.

A dimensão psicossocial constitui um dos suportes mais importantes do desempenho gerencial, vez que a gerência não existe de per si, como atributo individual, mas enquanto relação entre pessoas e grupos no exercício de papéis organizacionais específicos.

Finalmente, a dimensão política representa outro aspecto fundamental da prática gerencial, já que o sistema de relações estabelecido entre gestores e subordinados, funcionários e comunidade-cliente, concorrentes e autoridades externas, encontra-se estruturado sobre relações de poder.

Podemos encontrar um dirigente extremamente competente do ponto de vista técnico e administrativo e incompetente nas demais dimensões. Ele possui o conhecimento de causa e a metodologia necessária para planejar e coordenar programas de grande envergadura, elaborando-os com o requinte de um verdadeiro conhecedor das atividades-fim da organização. Porém, encontra dificuldades para implementar esses planos devido à falta de habilidades de administrar as interferências de ordem interpessoal em sua relação com superiores e/ou com subordinados. Devido a esta incompetência, suas decisões são tomadas com elevado custo psicológico e social para si e para a organização, com frequentes reclamações ou atitudes de descaso e passividade dos insatisfeitos.

O andamento de seus programas pode também sofrer sérios reveses de ordem política, em decorrência de má administração das relações de poder intra e interorganizacional. Sua reduzida sensibilidade para as necessidades, exigências e variações de humor dos grupos de pressão externos e internos à organização, pode inclusive inviabilizar programas irreprensíveis do ponto de vista técnico.

A nosso ver, a relevância da dimensão política não vem sendo percebida pela maioria dos teóricos e tecnólogos que se dedicam ao estudo das organizações. Eles têm privilegiado, de um lado, os aspectos comportamentais e, de outro, os aspectos técnicos e estrutural, deixando de fora a análise do poder organizacional. Cada vez mais deparamos com a estreita relação (talvez até correlação) entre mudança e poder. Em outras palavras, só ocorrem mudanças, quando impulsionadas ou respaldadas por alguma fonte de poder interna ou externa à organização.

Há dirigentes que, por experiência própria e/ou tendências inatas, possuem elevada competência política. É pena que, muitas vezes, não a possuam associada à competência técnica, administrativa e psicossocial. Sua saída, a curto prazo, será assessorar-se de especialistas nas áreas técnica e administrativa e desenvolver-se na dimensão psicossocial através de programas do treinamento ou mesmo psicoterapia.

Existem também aqueles dirigentes muito hábeis nas relações interpessoais, cujo contato humano possui certa magia e encanto. Porém, não dispõem em seu repertório, de conhecimentos e habilidades nas demais dimensões. Sua fragilidade como gerentes torna-se clara quando enfrentam a necessidade de tomar decisões rápidas e seguras, ou, por outro lado, quando precisam negociar perdas e ganhos com grupos de interesses conflitantes.

Esta rápida e superficial sucessão de exemplos pretende tão-somente deixar clara a necessidade de programas de treinamento que respondam adequadamente à complexidade da função gerencial.

A falta ou reduzida competência gerencial em qualquer das quatro dimensões (técnica, administrativa, psicossocial e política) irá fatalmente comprometer a eficácia das ações levadas a efeito no sentido do desenvolvimento das organizações. É do conhecimento geral o nível de improvisação de nossos dirigentes públicos, numa flagrante falta de profissionalismo requerido ao desempenho de funções de tamanha relevância sócio-econômico-política. Exceção honrosa deverá ser feita às organizações militares e ao Itamaraty, cujos quadros gerenciais são formados e continuamente qualificados através de cursos de formação, especialização, estágios, entre outros eventos.

O despreparo gerencial a que nos referimos, de início, constitui fonte de resistência às mudanças e à inovação, que o dirigente manifesta, através da insegurança diante da sentida “ameaça” de ampliação dos limites de competência e do nível de responsabilidades, aos quais já se habituou.

Desenvolver implica inovar, que pressupõe correr riscos, que significa possuir flexibilidade para adaptar-se às novas situações. E, para adaptar-se, necessitasse de competência para gerenciar a situação presente e preparar as condições futuras. As oportunidades e possibilidades de mudanças substantivas nas organizações públicas, no sentido de seu contínuo desenvolvimento, dependerá em grande parte, da correta administração, pelo menos, desses 11 fatores dificultadores aqui apresentados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Moore Jr. Barrington. Poder político e teoria social. Editora Cultrix, São Paulo, 1972, pg. 164-5
- (2) Machiavelli, Nicolo, O Príncipe. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1979, Pág. 55
- (3) Moore Jr., Barrington. In op. cit p. 40
- (4) Wiener, Norbert, Cibernetica e Sociedade - O uso humano dos seres humanos. Editora Cultrix, São Paulo, 1978, pág. 46
- (5) Moore Jr., Barrington. In op. cit p. 166
- (6) Clastres, Pierre - A Sociedade Contra o Estado - Editora Francisco Alves, Rio de Janeiro, 3a edição - 1986 - p. 22
- (7) Clastres, Pierre - In op.cit. p. 23
- (8) Morente, Manuel Garcia. Fundamentos de Filosofia - Editora Mestre Jou, São Paulo, 1964, p. 69
- (9) Morente, Manuel Garcia - In op. cit. p. 76-7
- (10) Ploger, Ingo - In op. cit p. 18
- (11) Martins Dias, Gentil - Mudança Social. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1980, p. 25
- (12) Martins Dias, Gentil - In op. cit. p. 27
- (13) Selznick, Philip - A Liderança na Administração. Editora da FGV, Rio de Janeiro, 1972, p. 101
- (14) Ploger, Ingo - In op. cit p. 19
- (15) Ploger, Ingo - In op. cit p. 20
- (16) Selznick, Philip - In op. cit p. 87
- (17) Selznick, Philip - In op. cit. p. 88
- (18) Adizes, Ichak - Passagens Organizacionais - Editora Incisa, Rio de Janeiro, 1980 p. 10
- (19) Martins Dias, Gentil - In op. cit. p. 40
- (20) Martins Dias, Gentil - In op. cit. p. 40
- (21) Martins Dias, Gentil - In op. cit. p. 401

(22) Ploger, Ingo - In op. cit. p. 10

(23) Aragon Fernandes, Aguinaldo - Modernização Administrativa. Ed. IPEA-SEMOR, Brasília, 1978 p.60

(24) Santos Pequeno, Iglê - Modernização Administrativa. Ed. IPEA- SEMOR, Brasília, 1978, p. 210

(25) Santos Pequeno, Iglê - In op. cit. p. 212

(26) Santos Pequeno, Iglê - In op. cit. p. 213

(27) Aragon Fernandes, Aguinaldo - In op. cit p. 61

(28) Machiavelli, Nicolo - In op. cit. 55

(29) Selznick, Philip - In op. cit. p. 89

(30) Martins, Roderick - Sociologia do Poder, Editora Zahar, Rio de Janeiro, 1978, P. 96

(31) Martins, Roderick - In op cit., p. 97

(32) Martins, Roderick - In op cit., p. 97



JURISPRUDÊNCIA

1 - AÇÃO CAUTELAR

AGRAVO REGIMENTAL - AÇÃO CAUTELAR - LIMINAR - *FUMUS BONI JURIS* - *PERICULUM IN MORA* - REQUISITOS ESSENCIAIS PARA O DEFERIMENTO - AUSÊNCIA - DECISÃO MANTIDA.

1) Há de ser indeferida a liminar, quando não se encontra presente na Ação Cautelar os requisitos autorizadores de sua concessão.

2) Os fundamentos utilizados pelo Promovente, repetidos no presente Agravo, não possuem essência jurídica para ensejar o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

3) Decisão mantida.

Acórdão n.º 11.163, de 4.11.2005, DJECE de 17.11.2005, Agravo Regimental em Ação Cautelar, Classe 1ª, Amontada (17ª Zona Eleitoral - Itapipoca).

Relatora: Juíza Maria Nailde Pinheiro Nogueira.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, por maioria, conhecer do Agravo Regimental, por tempestivo, mas negar-lhe provimento.

AÇÃO CAUTELAR. REQUISITOS NECESSÁRIOS. VERIFICAÇÃO. EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ELEITORAL. CONCESSÃO. MEDIDA LIMINAR. CONFIRMAÇÃO. CAUTELAR JULGADA PROCEDENTE.

1. Presentes os requisitos necessários à sua concessão, defere-se a medida cautelar tendente a emprestar efeito suspensivo a Recurso Eleitoral. Precedentes.

2. Medida cautelar deferida.

3. Procedência da Ação Cautelar.

Acórdão n.º 11.159, de 16.11.2005, DJECE de 29.11.2005, Ação Cautelar, Classe 1ª, Graça (87ª Zona Eleitoral - Mucambo).

Relator: Juiz Anastácio Jorge Matos de Sousa Marinho.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, por unanimidade, julgar procedente a Ação Cautelar.

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CAUTELAR. PRESENTES OS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS AO DEFERIMENTO DA LIMINAR. AGRAVO IMPROVIDO. MEDIDA LIMINAR RATIFICADA.

1. Quando se aplica o art. 41-A, o recurso, em regra, não tem efeito suspensivo. No entanto, nada impede que, presentes os pressupostos legais - dano irreparável e o sinal do bom direito - o Tribunal dê efeito suspensivo ao recurso em matéria eleitoral, posto que desprovido do efeito inibidor da execução do julgado.

2. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem ponderado ser conveniente evitar as sucessivas alterações no exercício dos mandatos eletivos, em especial da Chefia do Poder Executivo, antes da decisão definitiva, para evitar a instabilidade, prejudicial aos municípios.

3. Agravo regimental improvido. Medida liminar mantida.

Acórdão n.º 11.164, de 16.11.2005, DJECE de 29.11.2005, Agravo Regimental em Ação Cautelar, Classe 1ª, Chaval (108ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental.

ACÇÃO CAUTELAR. EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ELEITORAL. ACÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. PRESENTES OS REQUISITOS LEGAIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais vêm admitindo a medida cautelar para assegurar a continuidade do exercício do mandato eletivo em hipóteses concretas de cassação, à evidência da irreparabilidade do tempo de mandato não exercido, surtindo efeitos até o julgamento do mérito recursal.

2. O que se decide na ação cautelar é apenas se houve ou não o risco para a efetividade ou utilidade do processo principal, e nunca se a parte tem ou não o direito subjetivo material que pretende opor à outra parte.

3. Para caracterização das atitudes ilícitas de captação de votos (art. 41-A da Lei n.º 9.504/97) incidem três elementos: 1) a prática de uma ação (doar, oferecer, prometer ou entregar); 2) a existência de uma pessoa física (eleitor da circunscrição); 3) o resultado a que se propõe o agente.

4. No Tribunal Superior Eleitoral domina o entendimento de que se deve evitar o rodízio de administradores na pendência da lide. Evita-se, assim, a insegurança jurídica e a perplexidade dos eleitores (AgRgMS n.º 3.345, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, de 19.5.2005; MC n.º 1.302, rel. Min. Barros Monteiro, de 6.11.2003; AgRgMC n.º 1.289, rel. Min. Fernando Neves, de 16.9.2003; MC n.º 1.049, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, de 21.5.2002).

5. Diante dos princípios constitucionais, a melhor interpretação é aquela que entende que se possa aceitar como razoável a decisão do eleitorado (Recurso Eleitoral n.º 12.951/TRE-CE, voto-vista do Juiz José Filomeno de Moraes, em 27.12.2004).

6. Medida cautelar deferida.

Acórdão n.º 11.160, de 9.1.2006, DJECE de 19.1.2006, Ação Cautelar, Classe 1ª, Jaguaribara (72ª Zona Eleitoral - Jaguaratama).

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, por unanimidade, em deferir a medida cautelar requerida, conferindo efeito suspensivo à insurgência buscada, com a conseqüente sustação da sentença monocrática, até julgamento final do caráter meritório, restabelecendo, pois, os mandatos eletivos dos promoventes.

2. ACÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO

RECURSO. ACÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ELEIÇÕES DE 2004. TRANSPORTE DE ELEITORES. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEL. COISA JULGADA. PRELIMINAR AFASTADA. ACÇÕES AUTÔNOMAS. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA E INCONTROVERSA. IMPROVIMENTO. SENTENÇA MANTIDA.

1 – Coisa julgada. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral já assentou que, em se tratando de ação de investigação eleitoral, recurso contra expedição de diploma e ação de impugnação de mandato eletivo, quando fundadas as ações nos mesmos fatos, a procedência ou improcedência de uma não é oponível à admissibilidade da outra a título de coisa julgada, posto que constituem ações autônomas, possuidoras de requisitos legais próprios e conseqüências distintas. O trânsito em julgado de uma não exclui, necessariamente, a outra. Preliminar rejeitada.

2 – Em se tratando de ação de impugnação de mandato eletivo, assenta a jurisprudência no sentido de que, para a sua procedência, é necessária a demonstração da potencialidade de os atos irregulares influírem no pleito.

3 – Recurso conhecido, mas não provido. Sentença mantida.

Acórdão n.º 11.059, de 9.1.2006, DJECE de 19.1.2006, Recurso em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, Classe 27ª, Jaguaratama (72ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Revisor: Juiz José Filomeno de Moraes Filho.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em conhecer do recurso, mas para negar-lhe provimento, mantendo, pois, a sentença recorrida.

RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO - CONDUTA VEDADA - ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO - FATOS ISOLADOS RELATIVOS AO PLEITO DE 2004 - AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE - NÃO CARACTERIZAÇÃO DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO § 10, DO ART. 14, DA CARTA MAGNA - PROVIMENTO.

1) Na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, a Justiça Eleitoral analisará se os fatos apontados configuram abuso de poder econômico, corrupção ou fraude e se possuem potencialidade para influir no resultado do pleito.

2) *In casu*, os fatos contidos nos autos, considerados condutas vedadas, não se enquadram em nenhuma das hipóteses de cabimento da AIME.

3) A prática de corrupção eleitoral, pela sua significativa monta, pode configurar abuso de poder econômico, desde que os atos praticados sejam hábeis a desequilibrar a eleição, fatos que não ocorreram no presente feito.

4) A doação de hum mil reais para associação de moradores não caracteriza suficientemente abuso de poder econômico, vez que não possui potencialidade de influenciar no resultado do pleito de 2004, tratando-se de ato isolado.

5) Recursos providos.

Acórdão n.º 11.046, de 13.1.2006, DJECE de 8.2.2006, Recurso em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, Classe 27ª, Barbalha (31ª Zona Eleitoral).

Relatora: Juíza Maria Nailde Pinheiro Nogueira.

Revisor: Juiz Anastácio Jorge Matos de Sousa Marinho.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, à unanimidade, em conhecer dos recursos por tempestivos, rejeitando-se as preliminares argüidas e, no mérito, por maioria, dar-lhes provimento.

RECURSO EM AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. INELEGIBILIDADE INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO NOS MOLDES PREVISTOS NO ART. 1º, INCISO II, ALÍNEA "I", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90.

A ação de impugnação de mandato eletivo somente é cabível nas hipóteses previstas no art. 14, § 10, da Constituição Federal, quais sejam, abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

Inadequação da via processual eleita. Extinção do feito sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.

Acórdão n.º 11.047, de 1º.2.2006, DJECE de 14.2.2006, Recurso em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, Classe 27ª, Guaiúba (57ª Zona Eleitoral - Pacatuba).

Relator: Des. Rômulo Moreira de Deus.

Revisor: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: ACORDA o TRE/CE, por unanimidade, em consonância com o parecer do Procurador Regional Eleitoral, em conhecer do recurso, para dar-lhe provimento, extinguindo o processo sem julgamento do mérito.

3 - CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO

RECURSO CONTRA A DIPLOMAÇÃO. ELEIÇÕES 2004. ART. 262, INCISO IV, DO CÓDIGO ELEITORAL.

1 - A prova pré-constituída, para fins de Recurso Contra a Diplomação, há que ser produzida com observância aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, sendo prescindível, no entanto, a existência de prévia decisão judicial.

2 - Para a configuração da ocorrência da captação ilícita de sufrágio prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, não é necessário que o candidato seja o autor da ação, sendo suficiente que, evidenciado o benefício, dela tenha participado de qualquer forma ou com a mesma anuído.

3 - Precedentes do TSE.

4 - Recurso conhecido, mas improvido.

Acórdão n.º 11.049, de 4.11.2005, DJECE de 17.11.2005, Recurso Contra a Diplomação, Classe 25ª, Itapipoca (17ª Zona Eleitoral).

Relatora: Des.ª Huguette Braquehais.

Revisor: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: ACORDA o TRE/CE, por unanimidade, em consonância com o parecer do Procurador Regional Eleitoral, em conhecer do recurso, mas para lhe negar provimento.

RECURSO ELEITORAL - CAPTAÇÃO DE SUFRÁGIO - ART. 41-AD A LEI Nº 9.504/97 - RECURSO ADESIVO.

- Ausência dos requisitos autorizadores da aplicação das sanções capituladas no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 que afasta a configuração da captação ilícita de sufrágio.

- Fragilidade da prova coligida aos autos, mormente à luz da imprestabilidade da documentação apresentada e do dissenso dos depoimentos colhidos em juízo, que não permitem concluir, de forma inconcussa, a ocorrência da conduta reprimendada no citado preceptivo legal.

- Representação por captação ilícita de sufrágio que não cuida, efetivamente, de “arguição de inelegibilidade, ou a impugnação de registro de candidato feito por interferência do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade”, descabendo, pois, remessa dos autos para fins de apuração do crime previsto no art. 25 da Lei Complementar nº 64/90.

- Recursos improvidos.

Acórdão n.º 13.049, de 4.11.2005, DJECE de 17.11.2005, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, São Gonçalo do Amarante (36ª Zona Eleitoral).

Relatora: Des.ª Huguette Braquehais.

Decisão: ACORDA o TRE/CE, por unanimidade, em conhecer de ambos os recursos, mas para lhes negar provimento.

RECURSO. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DESNECESSIDADE. INTEMPESTIVIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONDUTA VEDADA. PRECLUSÃO. INELEGIBILIDADE. DESCABIMENTO. ANUÊNCIA DOS CANDIDATOS. NÃO CONFIGURAÇÃO. RECURSOS PROVIDOS.

1 - A Representação fundamentada no art. 41-A da Lei n.º 9.504/97 adota o rito procedimental do art. 22 da Lei Complementar n.º 64/90 que comporta dilação probatória, razão por que a propositura de referida ação eleitoral dispensa a existência de prova pré-constituída.

2 - O termo final para o ajuizamento de Representação eleitoral por captação ilícita de sufrágio é a data da diplomação dos eleitos.

3 - Preclui o prazo para a propositura de Representação por conduta vedada, prevista no art. 73, I, II e IV, da Lei n.º 9.504/97, quando a *actio* não é ajuizada no prazo de 5 (cinco) dias, contados do conhecimento dos fatos pelos Representantes.

4 - A declaração de inelegibilidade não é sanção cabível em sede de Representação para apurar captação ilícita de sufrágio, aplicando-se apenas a multa e a cassação de registro ou diploma, conforme previsto no art. 41-A da Lei n.º 9.504/97.

5 - Para a configuração da infração capitulada no art. 41-A da Lei das Eleições é necessária a efetiva comprovação da compra de votos ou da participação, conhecimento ou anuência dos candidatos com a respectiva doação, oferecimento e promessas de benesses, em troca de votos revertidos em seu benefício.

6 - Recursos providos.

Acórdão n.º 11.016, de 23.11.2005, DJECE de 5.12.2005, Recurso em Representação por Captação Ilícita de Sufrágio, Classe 46ª, Graça (87ª Zona Eleitoral - Mucambo).

Relator: Juiz Anastácio Jorge Matos de Sousa Marinho.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, por unanimidade e em consonância com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, conhecer e dar provimento aos recursos.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO EM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. COMPROVAÇÃO. PROVA TESTEMUNHAL. ANÁLISE. OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. DECISÃO DO TSE. CONTRADIÇÃO. NÃO-CONFIGURAÇÃO. DEPOIMENTO DE TESTEMUNHA. OMISSÃO. RECONHECIMENTO. COMPRA DE VOTOS. CONFIRMAÇÃO. EMBARGOS PARCIALMENTE PROVIDOS.

1 - Acórdão que analisa e avalia detidamente prova testemunhal apresentada não enseja a arguição da obscuridade disposta no art. 275, I do Código Eleitoral.

2 - Inexiste contradição quando o inteiro teor do *decisum* recorrido está de acordo com o entendimento esposado nos julgados colacionados.

3 - Embargos parcialmente providos para sanar a omissão existente quanto a determinada declaração de testemunha, a qual, no entanto, apresenta-se incoerente para suprimir as provas de compra de votos constantes dos autos.

Acórdão n.º 11.020, de 6.12.2005, DJECE de 15.12.2005, Embargos de Declaração em Recurso em Investigação Judicial Eleitoral, Classe 50ª, Mombaça (46ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Anastácio Jorge Matos de Sousa Marinho.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, por unanimidade, em dar parcial provimento aos Embargos de Declaração.

4. CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS

RECURSO ELEITORAL - INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - CONDUTA VEDADA - PROVA - AUSÊNCIA - MÉDICO - EXERCÍCIO REGULAR DA PROFISSÃO - PROVIMENTO - REFORMA DO *DECISUM*.

1 - Para se comprovar o abuso de poder político e de autoridade, previstos na Lei Complementar nº 64/90, bem como a prática de conduta vedada prescrita na Lei nº 9.504/97, faz-se necessário que as provas sejam robustas e incontestas, o que nos presentes autos não foram demonstradas.

2 - A utilização de bens públicos e o serviço de médico, quando do exercício regular da profissão, apesar de ter sido a transferência irregular, não enseja a infringência das condutas vedadas previstas no art. 73, incisos I e IV, da Lei das Eleições.

3 - Reforma-se o *decisum* para isentar os recorrentes da penalidade ora aplicada pelo Magistrado *a quo*.

4 - Recurso provido.

Acórdão n.º 11.001, de 24.10.2005, DJECE de 16.11.2005, Recurso em Investigação Judicial Eleitoral, Classe 50ª, Mauriti (76ª Zona Eleitoral).

Relatora: Juíza Maria Nailde Pinheiro Nogueira.

Decisão: ACORDAM os Juizes do TRE/CE, à unanimidade, em conhecer do recurso, por tempestivo e dar-lhe provimento.

RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - CONDUTA VEDADA - UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL - AGENTES PÚBLICOS - ELEIÇÕES DE 2004 - INTEMPESTIVIDADE - MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA – ARGÜIÇÃO *EX-OFFICIO* - CONHECIMENTO - EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO - ISENÇÃO DA MULTA.

1) O prazo para interposição de representação, tratando-se de conduta vedada (art. 73, inciso IV), é de 5 (cinco) dias, segundo entendimento do e. TSE, que acolheu questão de ordem no Recurso Ordinário nº 748 - Classe 27ª - Pará (Belém).

2) Dá-se a intempestividade da presente representação, porquanto foi ajuizada além dos cinco dias do conhecimento provado da efetiva realização da conduta vedada.

3) Cabe ao Juiz Relator na Instância *Ad Quem*, conhecer da intempestividade de ofício, por ser matéria de ordem pública, julgando-se extinto o feito sem proferimento de mérito, nos termos do art. 267, inciso IV do CPC.

Acórdão n.º 11.009, de 7.12.2005, DJECE de 16.12.2005, Recurso em Representação por Conduta Vedada aos Agentes Públicos, Classe 52ª, Farias Brito (78ª Zona Eleitoral).

Relatora: Juíza Maria Nailde Pinheiro Nogueira.

Decisão: ACORDAM os Juizes do TRE/CE, à unanimidade, em extinguir o feito sem julgamento de mérito.

RECURSO EM INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. UTILIZAÇÃO DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA. CAMPANHA ELEITORAL. PRELIMINAR. CONJUNTO PROBATÓRIO EXAMINADO EM RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. NÃO CONHECIMENTO.

1 - O conjunto probatório já foi examinado em recurso contra expedição de diploma e considerado insuficiente a provar as condutas previstas no art. 73 da Lei 9.504/97.

2 - Matéria já examinada. Inexistência de fatos novos. Não conhecimento do recurso eleitoral.

Acórdão n.º 11.017, de 14.12.2005, DJECE de 9.1.2006, Recurso em Investigação Judicial Eleitoral, Classe 50ª, Maranguape (4ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em não conhecer o presente recurso eleitoral.

RECURSO ELEITORAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA. EXONERAÇÃO DE SERVIDOR. PRAZO PROIBITIVO. CONFIGURAÇÃO. IMPROVIMENTO DO RECURSO. CANDIDATA A PREFEITO. BENEFÍCIO NÃO COMPROVADO. EXCLUSÃO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Configurada a exoneração de servidor público, em período vedado pela legislação eleitoral, há de se aplicar a multa prevista.

2. A não comprovação de benefício ao candidato a cargo político, autoriza a sua exclusão do pólo passivo da relação processual.

3. Aplicação de multa apenas ao prefeito. Provimento parcial do recurso.

Acórdão n.º 11.010, de 10.1.2006, DJECE de 19.1.2006, Recurso em Representação por Conduta Vedada, Classe 52ª, Tarrafas (18ª Zona Eleitoral - Assaré).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em julgar parcialmente provido o recurso.

5. CONSULTA EM MATÉRIA ELEITORAL

CONSULTA EM MATÉRIA ELEITORAL. PLEBISCITO E REFERENDO DE ÂMBITO MUNICIPAL. REALIZAÇÃO EM DATAS DESIGNADAS PARA ELEIÇÕES MUNICIPAIS, ESTADUAIS OU NACIONAIS, OU, AINDA, PARA PLEBISCITO OU REFERENDO DE ÂMBITO NACIONAL. ART. 14, I E II, DA CF. CONSULTA CONHECIDA E RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE.

I - A Lei n.º 9.709/98 que “regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal”, estabelecendo que, “nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica” (art. 6º).

II - Código Eleitoral - competência dos TREs para fixar datas das eleições, quando não determinadas por disposição constitucional ou legal (art. 30, IV).

III - Necessidade de o Município repassar ou assumir a verba necessária ao custeio da consulta popular.

IV - Necessidade de provocação ao TRE-CE, por parte do ente federativo, com antecedência razoável, sobre a viabilidade da realização de cada plebiscito ou referendo.

Acórdão n.º 11.133, de 23.11.2005, DJECE de 23.1.2006, Consulta em Matéria Eleitoral, Classe 8ª, Fortaleza.

Relatora: Desª. Huguette Braquehais.

Relator designado: Juiz José Filomeno de Moraes Filho.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por maioria, conhecer da consulta e respondê-la afirmativamente.

6. EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO

EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO. FATOS PRE-EXISTENTES E CONFIRMADOS ANTERIORMENTE. CONFIRMAÇÃO PELO TRE. SITUAÇÃO SIMILAR. PROCEDÊNCIA.

1 - A feitura de elogios à administração municipal de forma generalizada sugere o quadro de suspeição.

2 - A situação atual é similar à anterior que motivou suspeição confirmada pelo TRE.

Procedência da suspeição.

Acórdão n.º 11.046, de 21.11.2005, DJECE de 19.1.2006, Exceção de Suspeição, Classe 13ª, Beberibe (84ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz José Filomeno de Moraes Filho.

Relator designado: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, em consonância com o parecer ministerial, por maioria, em julgar procedente a presente Exceção de Suspeição.

7. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL

RECURSO ELEITORAL. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CHEQUE DA PREFEITURA LOCAL. FRETE DE PALCO PARA REALIZAÇÃO DE COMÍCIO. LITISPENDÊNCIA. NÃO-CONFIGURAÇÃO. EXISTÊNCIA DE CONEXÃO. PROSSEGUIMENTO DA INVESTIGAÇÃO.

1 - Para a configuração da litispendência, torna-se necessária a existência das mesmas partes, mesma causa de pedir e mesmo pedido (art. 301, §§ 1º e 2º, CPC).

2 - Recurso conhecido e provido.

Acórdão n.º 11.013, de 4.11.2005, DJECE de 17.11.2005, Recurso em Investigação Judicial Eleitoral, Classe 50ª, Beberibe (84ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz José Filomeno de Moraes Filho.

Decisão: ACORDAM os Juizes do TRE/CE, por unanimidade e em consonância com o parecer do Procurador Regional Eleitoral, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

RECURSOS ELEITORAIS. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL IMPROCEDENTE. CONJUNTO PROBATÓRIO FRÁGIL. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. INOCORRÊNCIA.

1. Considerando-se frágeis as provas juntadas aos autos, há de se julgar improcedente a investigação judicial eleitoral.

2. Não se constitui litigância de má-fé a discussão em juízo de fatos que as partes entendem suficientemente irregulares.

3. Recursos Eleitorais conhecidos. Improvidos.

Acórdão n.º 11.024, de 7.12.2005, DJECE de 16.12.2005, Recurso em Investigação Judicial Eleitoral, Classe 50ª, Juazeiro do Norte (28ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: ACORDAM os Juizes do TRE-CE, por unanimidade, em julgar improvidos os recursos eleitorais.

RECURSO. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. POTENCIALIDADE DE AFETAR A NORMALIDADE DO EMBATE ELEITORAL. PROVA INCONCUSSA. AUSÊNCIA. RECURSO IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

1. A prática de uma das condutas vedadas pela Lei n.º 9.504/97, mesmo que já tenha sido objeto de representação, pode vir a ser apurada em investigação judicial e ensejar a aplicação do disposto no art. 22 da LC n.º 64/90, desde que seja demonstrada potencialidade de a prática influir na disputa eleitoral (AI 4511/SP. Rel. Min. Fernando Neves. DJU 11/06/2004).

2. Para a procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral, é necessária a demonstração da potencialidade para influir no resultado do pleito, em decorrência do abuso praticado; ou, simplesmente, potencialidade em prejudicar a lisura do certame (RO 763/AC. Rel. Min. Luiz Carlos Madeira. DJU 12/08/2005).

3. “A caracterização de abuso de poder capaz de desequilibrar as eleições pressupõe a produção de provas suficientes à demonstração tanto da materialidade quanto da autoria do ato ilícito” (RO 701/DF. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. DJU 17/06/2005).

4. Recurso conhecido, mas não provido. Sentença mantida.

Acórdão n.º 11.010, de 10.1.2006, DJECE de 19.1.2006, Recurso em Investigação Judicial Eleitoral, Classe 50ª, Granja (25ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em conhecer do recurso, mas para negar-lhe provimento, mantendo, pois, a sentença recorrida.

Investigação Judicial Eleitoral por suposta prática de abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação. Eleições de 2002.

- Nos termos do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90, a pena de inelegibilidade é aplicável pelo prazo de 3 (três) anos a partir das eleições relativas às quais ocorreu a suposta ilicitude motivadora da ação.

- Perda do objeto. Extinção do feito sem julgamento do mérito.

Acórdão n.º 11.013, de 7.2.2006, DJECE de 16.2.2006, Investigação Judicial Eleitoral, Classe 39ª, Fortaleza.

Relator: Des. Rômulo Moreira de Deus.

Decisão: Acorda o TRE/CE, por unanimidade, em extinguir a presente investigação judicial eleitoral sem julgamento do mérito.

8 - MANDADO DE SEGURANÇA

MANDADO DE SEGURANÇA - PERDA DE OBJETO - SUPERVENIENTE CARÊNCIA DA AÇÃO.

- Para o exame de mérito, imprescindível o exame dos pressupostos processuais e das condições da ação mandamental, inclusive com relação a fatos supervenientes.

- Mandado de segurança com fins de desconstituir *decisão interlocutória* que denegou pedido de produção de provas em sede de Investigação Judicial Eleitoral.

- Recurso inominado respectivo que, encontrando-se nesta Instância, redundará na perda de objeto da impetração.

- Extinção do *mandamus*, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, incisos IV e VI, do Código de Processo Civil.

Acórdão n.º 11.201, de 4.11.2005, DJECE de 17.11.2005, Mandado de Segurança, Classe 19ª, Beberibe (84ª Zona Eleitoral).

Relatora: Des.ª Huguette Braquehais.

Decisão: ACORDAM os Juízes do TRE/CE, por unanimidade, em julgar extinto o feito, sem julgamento do mérito.

Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Decisões interlocutórias. Recorribilidade. Agravo de Instrumento. Cabimento. Resolução 21.634/TSE. Possibilidade. Mandado de Segurança como substituto de recurso existente. Não cabimento. Súmula 267/STF.

Rol de testemunhas. Limite quantitativo. Ausência de qualificação das testemunhas. Indeferimento. Cerceamento de defesa. Inocorrência. Garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa.

I. A Resolução 21.634 do egrégio TSE não afastou do processo eleitoral a possibilidade de interposição de Agravo de Instrumento para atacar decisões interlocutórias. Deixando a parte fluir *in albis* o prazo para interposição do agravo, não poderá valer-se do Mandado de Segurança contra a decisão interlocutória.

II. A Lei 64/90 impõe limite quanto ao número de testemunhas a serem ouvidas. Há ainda de ser observada a devida qualificação e individualização das testemunhas na apresentação do rol, como forma de propiciar a defesa da parte adversa. Correta a decisão do juízo de primeiro grau que indefere a oitiva de testemunhas com rol em descompasso com a regra legal.

III. Mandado de Segurança não conhecido.

Acórdão n.º 11.205, de 16.11.2005, DJECE de 15.12.2005, Mandado de Segurança, Classe 19ª, Beberibe (84ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: ACORDAM os Juízes do TRE/CE, por unanimidade, em não conhecer o mandado de segurança.

9 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

9.1 - Aposentadoria

ADMINISTRATIVO - SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL - APOSENTADORIA COMPULSÓRIA - DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA - INFORMAÇÃO - SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS - ATO DE APOSENTADORIA - HOMOLOGAÇÃO - ATENDIMENTO - LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL.

1) Quando o servidor implementa as condições para a inatividade, estas devidamente previstas na Legislação pertinente ao tema, deve ser deferida a aposentadoria, homologando-se o ato de aposentação, sendo-lhe garantido todos os direitos e vantagens auferidos pela serventória.

Acórdão n.º 11.168, de 30.11.2005, DJECE de 14.12.2005, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza.

Relatora: Juíza Maria Nailde Pinheiro Nogueira.

Decisão: ACORDAM os Juízes do TRE/CE, à unanimidade, em homologar o ato de aposentadoria compulsória da servidora Sr.^a Raimunda Soares Cavalcante Campos.

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL - REQUERIMENTO - APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA-PROVENTOS-INTEGRALIDADE-DOENÇA GRAVE - INTELIGÊNCIA DO ART. 190 DA LEI N.º 8.112/90 - DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA-DEFERIMENTO.

1) Nos termos do artigo 190 da Lei n.º 8.112/90, o servidor aposentado com proventos proporcionais que vier a ser acometido de moléstias específicas mencionadas no art. 186, § 1º, da citada legislação, terá direito a sua integralidade.

Acórdão n.º 11.296, de 6.12.2005, DJECE de 15.12.2005, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza.

Relatora: Juíza Maria Nailde Pinheiro Nogueira.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, à unanimidade, em deferir o presente pedido.

9.2 - Averbação de Tempo de Serviço

MATÉRIA ADMINISTRATIVA. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. DEFERIMENTO.

- Afastamento de servidor para estudo no exterior devidamente autorizado por esta Corte, consoante legislação atinente à espécie. Dúvidas de concomitância de datas afastadas. Imperiosidade do deferimento.

- Averbação de tempo de serviço prestado junto a outro órgão do Poder Judiciário Federal que se defere, nos termos do art. 103, inciso V, da Lei n.º 8.112/90.

Resolução n.º 11.247, de 4.11.2005, DJECE de 17.11.2005, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza.

Relatora: Des.^a Huguette Braquehais.

Decisão: RESOLVE o TRE-CE, por unanimidade, em deferir o presente pedido de averbação de tempo de serviço.

ADMINISTRATIVO. AVERBAÇÃO. CERTIDÃO HÁBIL. TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL. APOSENTADORIA E DISPONIBILIDADE. ART. 103, I, DA LEI N.º 8.112/90.

1. Estando devidamente comprovado o tempo de serviço público estadual, por meio de prova documental (certidão de tempo de serviço emitida pelo Departamento Central de Recursos Humanos do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará), tem o servidor o direito à averbação do respectivo período, para fins de aposentadoria e disponibilidade.

2. Pareceres favoráveis da Secretaria de Recursos Humanos e da Coordenadoria de Controle Interno.

3. Deferimento do pedido.

Resolução n.º 11.292, de 23.11.2005, DJECE de 5.12.2005, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Limoeiro do Norte (29ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Resolvem os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em deferir o pedido de averbação de tempo de serviço.

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL - REQUERIMENTO - AVERBAÇÃO - TEMPO DE SERVIÇO - COMPROVAÇÃO - CERTIDÃO - EFEITOS LEGAIS - INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 103, I, DA LEI Nº 8.112/90 - DEFERIMENTO.

1) Quando devidamente comprovado o tempo de serviço prestado pelo servidor em outro Órgão, seja estadual, municipal ou no Distrito Federal, terá o mesmo direito à averbação para efeitos de aposentadoria e disponibilidade, nos termos previstos no art. 103, inciso I, da Lei nº 8.112/90.

2) Requerimento deferido.

Acórdão n.º 11.291, de 28.11.2005, DJECE de 9.12.2005, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Pacatuba (57ª Zona Eleitoral).

Relatora: Juíza Maria Nailde Pinheiro Nogueira.

Decisão: ACORDAM os Juizes do TRE/CE, à unanimidade, em deferir o requerimento do servidor André Luís Pessoa Ramalho Viana.

9.3 Chefia de Cartório Eleitoral – Lei n.º 10.842/2004

MATÉRIA ADMINISTRATIVA. REQUERIMENTO DE JUÍZES ELEITORAIS. PERMANÊNCIA DE CHEFES DE CARTÓRIO. DESCUMPRIMENTO DA LEI 10.842/2004. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA. INDEFERIMENTO.

1. Requerimento de Juizes Eleitorais para que os Chefes de Cartório atuais, requisitados à Justiça Eleitoral, permaneçam nos cartórios, por tempo indeterminado, independente do disposto na Lei 10.842/2004 e na Res. TSE nº 21.832/2004.

2. Ausência de sustentáculo jurídico. Indeferimento.

Acórdão n.º 11.269, de 4.11.2005, DJECE de 22.11.2005, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Sobral (24ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em indeferir o pedido.

ADMINISTRATIVO. CHEFIA DE CARTÓRIO ELEITORAL. PERMANÊNCIA DE SERVIDOR REQUISITADO. IMPOSSIBILIDADE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. INDICAÇÃO. SERVIDOR OCUPANTE DO QUADRO EFETIVO DO TRE/CE. FORMAÇÃO OU EXPERIÊNCIA COMPATÍVEIS COM AS ATIVIDADES CARTORÁRIAS. EXIGÊNCIA LEGAL. LEI Nº 10.842/2004. COMPETÊNCIA PARA DESIGNAÇÃO. PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ. ARTS. 5º, 7º E 12 DA RESOLUÇÃO TSE Nº 21.832/2004.

1. A Lei nº 10.842/2004 dota a Justiça Eleitoral de primeiro grau de quadro funcional permanente que assegure a qualidade, continuidade e estabilidade na prestação dos serviços eleitorais, cerceando, inclusive, eventual influência político-partidária decorrente da dependência gerada pela requisição de outros órgãos, em sua maioria integrantes do Poder Executivo Municipal.

2. Com o mencionado diploma legal, firmou-se a necessidade de que os serviços cartorários sejam dirigidos por servidores pertencentes aos quadros da Justiça Eleitoral, o que permite uma supervisão eficaz e efetiva das atividades desenvolvidas.

3. As funções comissionadas de Chefe de Cartório Eleitoral, níveis FC-4 e FC-1, deverão ser preenchidas por servidor ocupante de cargo efetivo do Quadro de Pessoal do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, com formação ou experiência compatíveis com as atividades cartorárias (arts. 7º e 12 da Resolução TSE nº 21.832/2004).

4. Deve ser observado o número mínimo, por Zona Eleitoral, de dois servidores ocupantes de cargo efetivo do Quadro de Pessoal do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, sendo um Analista Judiciário - Área Judiciária ou Área Administrativa (conforme o caso), e um Técnico Judiciário - Área Administrativa (art. 5º da Resolução TSE nº 21.832/2004).

5. Este Tribunal já decidiu que não há dispositivo legal que autorize a permanência de servidores requisitados no exercício da função comissionada de Chefe de Cartório (Matéria Administrativa nº 11.269. Rel. Juiz Augustino Lima Chaves. DJE 22.11.2005).

6. Determinação de encaminhamento dos autos à Presidência deste Tribunal, a fim de que designe servidor ocupante de cargo efetivo do Quadro de Pessoal do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, com formação ou experiência compatíveis com as atividades cartorárias, para exercer a função comissionada de Chefe de Cartório da 4ª Zona Eleitoral - Maranguape, observados os arts. 5º, 12 e 13 da Resolução TSE nº 21.832/2004.

Resolução n.º 11.304, de 8.2.2006, DJECE de 21.2.2006, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Maranguape (4ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Resolvem os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, indeferir o pedido, observando o artigo 30, XVI, do Código Eleitoral e a Resolução TSE n.º 21.832/2004, nos termos do voto do Relator.

9.4 Pensão Temporária

1. MATÉRIA ELEITORAL. PEDIDO DE PENSÃO TEMPORÁRIA. HABILITAÇÃO TARDIA. INVALIDEZ PERMANENTE. ANTERIORIDADE AO ÓBITO. POSSIBILIDADE.

2. A pensão temporária é prevista pela Lei 8.112/90, em seu art. 217, II, a.

3. Direito devido ao filho inválido, se a invalidez se deu anteriormente ao óbito do servidor. Este o entendimento do TCU. Ac. 779/2005.

4. Deferimento.

Acórdão n.º 11.297, de 14.12.2005, DJECE de 9.1.2006, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza.

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, em consonância com o parecer ministerial, por unanimidade, em deferir o requerimento.

MATÉRIA ADMINISTRATIVA. REQUERIMENTO DE PENSÃO TEMPORÁRIA. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. COMPROVAÇÃO. PENSÃO TEMPORÁRIA ATÉ OS 21 ANOS DE IDADE DO BENEFICIÁRIO. DEFERIMENTO.

1 - Comprovada a dependência econômica do neto para com a avó, admite-se a concessão de pensão temporária, desde que demonstrada a incapacidade dos pais para prover a subsistência do filho.

2 - Art. 217, II, d, da Lei 8.112/90.

Resolução n.º 11.274, de 14.12.2005, DJECE de 18.1.2006, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza.

Relator: Juiz José Filomeno de Moraes Filho.

Decisão: Resolvem os juizes do TRE/CE, por unanimidade e de acordo com a manifestação do Procurador Regional Eleitoral, deferir o requerimento de pensão temporária.

9.5 - Generalidades

MATÉRIA ADMINISTRATIVA. REQUERIMENTO DE SERVIDOR. DUPLICAÇÃO DE JORNADA. MÉDICO. POSSIBILIDADE. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. DEFERIMENTO. PERÍODO DE EXPERIÊNCIA. RELATÓRIO MENSAL. AVALIAÇÃO FINAL.

1. Requerimento de duplicação de jornada de trabalho de servidor médico. Possibilidade legal.

2. Deferimento por período de experiência, com relatórios mensais a serem feitos pelo servidor e avaliação da Administração a ser feita no final de seis meses.

Acórdão n.º 11.268, de 4.11.2005, DJECE de 22.11.2005, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza.

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por maioria, deferir o pleito do servidor.

MATÉRIA ADMINISTRATIVA. REQUERIMENTO DE JUIZ ELEITORAL. AUXÍLIO FINANCEIRO. DOUTORADO NO EXTERIOR. POSSIBILIDADE. APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. PREVISÃO CONSTITUCIONAL.

1 - Requerimento de custeio de estudos, a nível de doutorado, a serem feitos em Universidade de Barcelona. O aperfeiçoamento dos magistrados encontra-se previsto constitucionalmente.

2 - Deferimento do pedido pelo prazo de dois anos, a contar de novembro de 2005.

Acórdão n.º 11.282, de 4.11.2005, DJECE de 23.1.2006, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Cariré (65ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por maioria, deferir o pedido.

MATÉRIA ADMINISTRATIVA. SERVIDORES DO QUADRO. CONCURSO DE REMOÇÃO. PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE. CARTÓRIO ELEITORAL. LOTAÇÃO. CHEFIA. OCUPAÇÃO. VAGAS CORRESPONDENTES A CARGOS EFETIVOS NA SECRETARIA DO TRIBUNAL. PERMANÊNCIA. POSSIBILIDADE. RESOLUÇÃO-TSE N.º 21.832/2004. ATENDIMENTO.

1 - A Resolução-TSE n.º 21.832/2004, em seu art. 3º, não apontou qualquer obrigatoriedade para a participação de servidores no concurso de remoção a ser realizado a critério do Tribunal Regional Eleitoral.

2 - Inexiste impedimento para que os servidores do quadro mantenham suas vagas correspondentes a seus cargos efetivos na Secretaria deste TRE, enquanto lotados nos Cartórios Eleitorais, onde se encontram atualmente exercendo função comissionada de

suas respectivas chefias, desde que possuam formação ou experiência compatíveis com as atividades cartorárias ali desenvolvidas.

3 - Pedido deferido.

Acórdão n.º 11.271, de 9.11.2005, DJECE de 22.11.2005, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza.

Relator: Juiz Anastácio Jorge Matos de Sousa Marinho.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, por unanimidade e em consonância com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, deferir o requerimento formulado.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA (CF, ART. 99 e 103-B). ESTABILIDADE (CF, ART. 41). ESTÁGIO PROBATÓRIO (LEI Nº 8.112/90, ART. 20). PERÍODOS NÃO COINCIDENTES. POSSIBILIDADE. INSTITUTOS DISTINTOS. DEFERIMENTO. ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 190/2001.

1. A Constituição Federal assegura a autonomia administrativa dos Tribunais, o que reserva a esta Corte Regional competência privativa para apreciar eventuais requerimentos que digam respeito a direitos de seus servidores, observadas as diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 30/12/2004).

2. A estabilidade é matéria de índole constitucional, pois o próprio constituinte estabelece detalhadamente os requisitos para aquisição da estabilidade no serviço público, bem como as hipóteses em que o servidor estável perderá o cargo.

3. O estágio probatório é instituto de natureza infraconstitucional, porquanto o seu regramento foi confiado ao legislador ordinário. No caso dos servidores públicos federais, a Lei nº 8.112/90 estabeleceu os fatores que devem ser considerados para avaliação da aptidão e capacidade do servidor no desempenho do cargo, no período de 24 meses.

4. Enquanto o estágio probatório tem como fito avaliar a aptidão e capacidade do servidor para o desempenho do cargo, a estabilidade é garantia de permanência no serviço público, “é aderência, é integração no serviço público, depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo” (STF. RE 167.635/PA. Rel. Min. Maurício Corrêa. DJ 07/02/97).

5. Se não há lei alterando o prazo para cumprimento do estágio probatório, presume-se que permanecem vigentes as disposições contidas na Lei nº 8.112/90, as quais deverão ser observadas inclusive no âmbito deste Tribunal. Inteligência do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil.

6. Precedentes do STF, do STJ, do CJF e do TCU. Pareceres favoráveis da Procuradoria Regional Eleitoral e da Coordenadoria de Controle Interno.

7. Deferimento do pedido, com a conseqüente retificação da Resolução nº 190/2001.

Resolução n.º 11.267, de 6.12.2005, DJECE de 13.12.2005, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza.

Relator: Juiz José Filomeno de Moraes Filho.

Decisão: RESOLVEM os Juízes do TRE/CE, em consonância com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, por unanimidade, deferir o requerimento e determinar que seja retificada a Resolução nº 190/2001, de modo a reconhecer o direito dos servidores desta Corte Regional de cumprirem o estágio probatório no período de 24 meses (art. 20 da Lei nº 8.112/90).

EMBARGOS DECLARATÓRIOS. SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA CONTRA JUIZ ELEITORAL.

1. Relatório em sede de Sindicância Administrativa concluindo pelo seu arquivamento, ratificado por esta Corte Regional, em face de não restar caracterizada prática de ato indisciplinar pelo Magistrado representado.

2. Inexistência de omissão na decisão embargada, os declaratórios devem ser rejeitados.

3. Não procedência dos Embargos Declaratórios.

Acórdão n.º 11.341, de 13.12.2005, DJECE de 9.1.2006, Embargos Declaratórios referente Representação (Sindicância Administrativa), Classe 34ª, Fortaleza.

Relatora: Desª. Gizela Nunes da Costa.

Decisão: Acorda o TRE/CE, por unanimidade, em conhecer dos presentes Embargos Declaratórios, mas para lhes negar provimento.

ADMINISTRATIVO. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. ISENÇÃO. SERVIDOR APOSENTADO. CARDIOPATIA GRAVE. LEI Nº 7.713/88. LAUDO PERICIAL EMITIDO POR SERVIÇO MÉDICO OFICIAL. INVALIDEZ PERMANENTE. RETIFICAÇÃO. INÍCIO DA ISENÇÃO. DATA EM QUE A DOENÇA FOI CONTRAÍDA. DEFERIMENTO. ART. 39, §§ 4º E 5º, DO DECRETO Nº 3.000/99. TRAMITAÇÃO PRIORITÁRIA. ART. 71 DA LEI Nº 10.741/2003 (ESTATUTO DO IDOSO).

1. Nos termos do art. 6º, XIV, da Lei nº 7.713/88, ficam isentos do imposto de renda os proventos de aposentadoria percebidos pelos portadores de cardiopatia grave, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria.

2. Para reconhecimento da isenção, a moléstia deverá ser comprovada mediante laudo pericial, emitido por serviço médico oficial, que fixará o respectivo prazo de validade, no caso de moléstias passíveis de controle (art. 30, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.250/95).

3. A isenção aplica-se aos rendimentos recebidos a partir da data em que a doença foi contraída, quando identificada no laudo pericial (art. 39, §§ 4º e 5º do Decreto nº 3.000/99; art. 5º, § 2º, III, da Instrução Normativa nº 15/2001, da Secretaria da Receita Federal).

4. Parecer da Junta Médica, lavrado pelos esculápios deste Tribunal em 28 de julho de 2005, atesta que a servidora é portadora de cardiopatia grave (CID 10 125.5), o que lhe acarreta invalidez permanente, definindo como data de início da invalidez o dia 24/07/2004 (fl.67).

5. A isenção do Imposto de Renda, em favor dos inativos portadores de moléstia grave, tem como objetivo diminuir o sacrifício do aposentado, aliviando os encargos financeiros relativos ao tratamento (STJ Resp. 677.603/PB. Rel. Min. Luiz Fux. DJU 25/05/2005).

6. Deferimento do pedido de retificação, consignando que a isenção aplica-se aos rendimentos recebidos a partir de 24 de julho de 2004, data em que a doença foi contraída, conforme identificou o parecer da Junta Médica deste Tribunal (fl. 67).

7. Determinação de encaminhamento dos autos à Secretaria de Recursos Humanos, para adoção das providências necessárias, ressaltando a prioridade na tramitação deste processo, consoante dispõe o art. 71 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

Resolução n.º 11.223, de 7.2.2006, DJECE de 17.2.2006, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza.

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Resolvem os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, deferir o requerimento de retificação do ato que reconheceu a isenção do imposto de renda sobre os proventos de aposentadoria da servidora

ANAMARIA PAMPLONA CALVET, devendo ser consignado que a isenção aplica-se aos rendimentos recebidos a partir de 24 de julho de 2004, data em que a doença foi contraída, conforme identificou o parecer da Junta Médica deste Tribunal (fl. 67).

MATÉRIA ADMINISTRATIVA. LICENÇA PARA ACOMPANHAMENTO DE CÔNJUGE. EXERCÍCIO PROVISÓRIO. DESLOCAMENTO PARA NOVA SEDE. UNIDADE FAMILIAR. PROTEÇÃO. DEFERIMENTO. (ARTS. 84, § 2º E 18 DA LEI Nº 8.112/90. ARTS. 226 E 227 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

- Presentes os requisitos legais e, em observância ao Princípio Constitucional de proteção à família, é concedida licença para acompanhamento de cônjuge a servidor público, com exercício provisório em órgão ou entidade da Administração Federal, para o exercício de atribuições compatíveis com o seu cargo. Precedentes do TRE/CE. (MA 11.286 e MA 11.047)

Acórdão n.º 11.302, de 14.2.2006, DJECE de 20.2.2006, Matéria Administrativa, Classe 20ª, Fortaleza. Relator: Juiz Anastácio Jorge Matos de Sousa Marinho.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade e em consonância com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, deferir o requerimento formulado.

10 - PRESTAÇÃO DE CONTAS

10.1 - Campanha Eleitoral - Candidato

RECURSO ELEITORAL. DESAPROVAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. CAMPANHA ELEITORAL. MORTE DO RECORRENTE. CAUSA IMPEDITIVA DE JULGAMENTO. EXTINÇÃO DO PROCESSO.

1. A desaprovação de contas de candidato traz conseqüências, em tese, que só a ele interessariam a oposição.

2. O falecimento da parte em recurso que defende interesse intransmissível, é causa impeditiva de julgamento, devendo o processo ser extinto sem julgamento do mérito.

Acórdão n.º 13.135, de 16.11.2005, DJECE de 29.11.2005, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Santana do Acaraú (44ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em julgar extinto o processo sem o julgamento do mérito.

RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE ABERTURA DE CONTABANCÁRIA ESPECÍFICA. DESAPROVAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

Acórdão n.º 13.228, de 9.1.2006, DJECE de 19.1.2006, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Trairi (97ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz José Filomeno de Moraes Filho.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade e em consonância com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, conhecer do recurso mas negar-lhe provimento.

10.2 - Contas Partidárias

RECURSO ELEITORAL - PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS - EXERCÍCIO 2003.

- Apresentação da relação dos agentes responsáveis e do parecer da Comissão Executiva, aprovando ou não as contas respectivas, é providência obrigatória à prestação de contas partidárias. Inteligência do art. 6º, incisos I e X, da Resolução TSE nº 19.768/96.

- Juntada posterior da documentação faltante e ausência de registro técnico de irregularidade de outra natureza que tornam imperiosa a aprovação das contas partidárias.

- Recurso provido.

Acórdão n.º 13.067, de 4.11.2005, DJECE de 17.11.2005, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Farias Brito (78ª Zona Eleitoral).

Relatora: Des.ª Huguette Braquhais.

Decisão: ACORDA o TRE/CE, por unanimidade, em conhecer do recurso, para lhe dar provimento.

PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIAS. DIRETÓRIO ESTADUAL. EXERCÍCIO DE 2001. NÃO APRESENTAÇÃO. OPORTUNIDADES PARA SANEAMENTO. LIMITE DE RAZOABILIDADE. DESÍDIA DOS DIRIGENTES PARTIDÁRIOS. CONTAS NÃO PRESTADAS. SUSPENSÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO PELO TEMPO EM QUE O PARTIDO PERMANECER OMISSO.

1. Para que esta Justiça Especializada possa cumprir seu mister institucional, as direções partidárias nacional, estadual e municipal ou zonal estão obrigadas a apresentar a prestação de contas anual até o dia 30 de abril do ano subsequente ao órgão competente da Justiça Eleitoral (art. 32, *caput*, da Lei nº 9.096/95).

2. Embora caiba à Justiça Eleitoral conceder oportunidades para o partido sanar as irregularidades ou omissões no dever de prestar contas, deve-se observar sempre um limite de razoabilidade.

3. “A desídia de antigos dirigentes partidários não exime a obrigação do atual órgão de direção do partido de apresentar as prestações de contas referentes a exercícios pretéritos”. Isso “porque não cabe a esta Justiça Especializada fazer as vezes do ente partidário e exigir que seus dirigentes relapsos cumpram com suas obrigações estatutárias e legais” (TRE/SC. Acórdão nº 19.865. Rel. Juiz José Gaspar Rubik. DJ 25/02/2005).

4. A não apresentação tempestiva das contas partidárias traz como consequência a suspensão automática, com perda, de novas cotas do Fundo Partidário, pelo tempo em que o partido permanecer omissa - caracterizada a inadimplência a partir da data fixada pela lei para a prestação de contas (art. 37 da Lei nº 9.096/95 e art. 28, III, da Resolução nº 21.841, de 22/06/2004).

Acórdão n.º 11.350, de 28.11.2005, DJECE de 9.12.2005, Prestação de Contas, Classe 22ª, Fortaleza. Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em considerar não prestadas as contas do Diretório Regional do Partido Trabalhista do Brasil – PT do B, relativas ao exercício de 2001, julgando prejudicado o procedimento, com relação às demais agremiações partidárias (PCB, PDT, PTC e PV).

11 - PROPAGANDA ELEITORAL

11.1 Programação Normal - Rádio

RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR EM RÁDIO. COMPROVAÇÃO. SUSPENSÃO DO PROGRAMA. MULTA. APLICAÇÃO. *BIS IN IDEM*. INEXISTÊNCIA. PROPAGAÇÃO DE OPINIÃO CONTRÁRIA A CANDIDATO. CONFIGURAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO.

1 - O exercício do poder de polícia exercido pelo Juiz Eleitoral, no seu dever de fiscalizar e coibir as propagandas eleitorais abusivas, não se confunde com a sanção pecuniária prescrita no art. 23, § 3º da Resolução-TSE nº 21.610/2004. Afastada a hipótese *bis in idem*.

2 - Na espécie a Rádio “Vale do Rio Poty” propagou em sua programação normal idéias contrárias ao candidato apoiado pelo Prefeito Municipal de Crateús, quando, após denegrir a imagem do Chefe do Executivo local, declarou explicitamente que qualquer um que o apoiasse seria tão desonroso quanto aquele.

3 - Recurso não-provido.

4 - Sentença confirmada.

Acórdão n.º 12.860, de 28.11.2005, DJECE de 9.12.2005, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Crateús (20ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Anastácio Jorge Matos de Sousa Marinho.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, por unanimidade e em consonância com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, conhecer e negar provimento ao recurso interposto.

RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - PROPAGANDA ELEITORAL - PROGRAMAÇÃO NORMAL DE RÁDIO - OPINIÃO DESFAVORÁVEL - TRATAMENTO PRIVILEGIADO - ELEIÇÕES DE 2004 - NÃO CONFIGURAÇÃO - VEICULAÇÃO DE FATO PÚBLICO E NOTÓRIO - LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO - CRÍTICAS - CHEFE DO PODER EXECUTIVO - ATO REGULAR DE ADMINISTRAÇÃO - POSSIBILIDADE - REFORMADO *DECISUM* - PROVIMENTO DO APELO.

1 - Divulgação de fato público e notório em meio de entrevista na rádio local e se tratando de expressões isoladas durante o seu contexto, não enseja tratamento privilegiado a candidato.

2 - Críticas feitas a atos regulares da administração do chefe do poder executivo, encontra guarida no direito da liberdade de expressão e informação das emissoras de rádio e televisão.

Acórdão n.º 12.974, de 13.12.2005, DJECE de 9.1.2006, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Juazeiro do Norte (119ª Zona Eleitoral).

Relatora: Juíza Maria Nailde Pinheiro Nogueira.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, à unanimidade, em conhecer do recurso, por tempestivo, e dar-lhe provimento.

RECURSO ELEITORAL. ENTREVISTA. EMISSORA DE RÁDIO. ART. 45, III E IV, DA LEI DAS ELEIÇÕES. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. SUCUMBÊNCIA NÃO CARACTERIZADA. RECURSO NÃO CONHECIDO EM RELAÇÃO AO CANDIDATO. RECURSO DA RÁDIO. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL PRESENTES. CONHECIMENTO. CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

CANDIDATO À REELEIÇÃO. COMENTÁRIOS DE TERCEIROS ACERCA DA ATUAÇÃO REGULAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. PROPAGANDA ELEITORAL NÃO CARACTERIZADA. AUSÊNCIA DE REFERÊNCIA À CAMPANHA ELEITORAL. PRECEDENTES DO TSE E DESTA TRE. SUSPENSÃO DO PROGRAMA. PEDIDO PREJUDICADO. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. MULTA AFASTADA.

1. Ausente qualquer demonstração de prejuízo apto a indicar sucumbência, não está presente o requisito do interesse em recorrer, não podendo ser conhecido o recurso com relação ao candidato cuja esfera jurídica não foi afetada pela decisão.

2. “O candidato é um ser insaciável quando se trata de propaganda, pois tem sempre o medo de perder votos” (Olivar Coneglian). Desse modo, com o fim de resguardar a regra isonômica norteadora do processo eleitoral, a Lei das Eleições estabelece limites para a propaganda eleitoral, não implicando violação à livre manifestação do pensamento.

3. O ato de veiculação de entrevista que trata de questões políticas não configura, por si só, propaganda eleitoral, a qual poderá vir a ser caracterizada quando aliada a outros elementos, que revelem capacidade de influir na vontade do eleitor, de forma ostensiva ou dissimulada, tais como: a referência à candidatura; a manifestação de ações políticas que podem ser desenvolvidas; a demonstração da melhor aptidão para o exercício do cargo eletivo; o pedido de votos.

4. O Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que “é garantido às emissoras de rádio e televisão liberdade de expressão e de informação, podendo ser apresentadas críticas à atuação de chefe do Poder Executivo, mesmo que candidato à reeleição, desde que se refiram a ato regular de governo e não à campanha eleitoral” (RESPE 21.369/SC. Rel. Min. Fernando Neves. DJU 02/04/2004).

5. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral e desta TRE.

6. Os argumentos relacionados à severidade da suspensão do programa restaram prejudicados, pois a penalidade já foi cumprida integralmente, não havendo como revertê-la.

7. Recurso provido. Sentença reformada. Multa afastada.

Acórdão n.º 12.927, de 1.º.2.2006, DJECE de 14.2.2006, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Barro (92ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: ACORDAM os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em não conhecer o recurso em relação a JOAQUIM ALVES DO NASCIMENTO, por ausência de interesse recursal, mas conhecer e dar provimento ao recurso da RÁDIO FM 96, com a conseqüente reforma da decisão monocrática, afastando a pena de multa aplicada, julgando-o prejudicado em relação à cominação de suspensão do programa.

11.2 Bem de Uso Comum

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA IRREGULAR. BEM DE USO COMUM. ART. 37 DA LEI N.º 9.504/97. PROVIMENTO.

1 - Nulidade. Aplicação do art. 249, § 2º, do CPC.

2 - Insignificância das conseqüências geradas pela conduta.

3 - Reforma da decisão que se impõe de modo a afastar a multa aplicada. Precedentes desta Corte.

4 - Recurso provido.

Acórdão n.º 13.173, de 21.11.2005, DJECE de 5.12.2005, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Juazeiro do Norte (119ª Zona Eleitoral).

Relatora: Des.^a Gizela Nunes da Costa.

Decisão: Acorda o TRE/CE, por unanimidade e em consonância com o parecer do Procurador Regional Eleitoral, em conhecer do recurso para dar-lhe provimento.

12. PROPAGANDA PARTIDÁRIA

PROPAGANDA PARTIDÁRIA EM INSERÇÕES - Verificando-se que foram atendidos todos os requisitos estatuídos na Lei n.º 9.096/95 e na Resolução TSE n.º 20.034/97, impõe-se o deferimento do pedido de veiculação de propaganda partidária em inserções, para o primeiro semestre de 2006, formulado pelo Diretório Regional do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB.

Resolução n.º 11.043, de 13.12.2005, DJECE de 9.1.2006, Propaganda Partidária em Inserções, Classe 41^a, Fortaleza.

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Resolvem os Juizes do TRE-CE, por unanimidade e em consonância com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, deferir o pedido de veiculação de propaganda partidária em inserções, formulado pelo Diretório Regional do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB.

PROPAGANDA PARTIDÁRIA. VEICULAÇÃO DE INSERÇÕES EM ÂMBITO ESTADUAL. DEFERIMENTO.

- Propaganda partidária, mediante inserções estaduais no rádio e na televisão, que se defere à unanimidade, uma vez que atendidos os requisitos atinentes à espécie.

Resolução n.º 11.044, de 14.12.2005, DJECE de 9.1.2006, Propaganda Partidária em Inserções, Classe 41^a, Fortaleza.

Relatora: Des.^a Gizela Nunes da Costa.

Decisão: Resolve o TRE/CE, por unanimidade, em deferir o pedido de veiculação de propaganda partidária do Partido Comunista do Brasil – PC do B, relativo ao primeiro semestre do ano de 2006.

13 - RECURSO CONTRA A EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA

RECURSO CONTRA A DIPLOMAÇÃO. ELEIÇÕES 2004. ART. 262, INCISO I, DO CÓDIGO ELEITORAL. INELEGIBILIDADE SUPERVENIENTE. INEXISTÊNCIA.

- No julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, o parecer prévio do Tribunal de Contas é meramente opinativo, sendo que a desaprovação somente se aperfeiçoa com a edição e publicação do respectivo decreto legislativo pela Câmara Municipal, que é o órgão competente para apreciá-las. Precedentes desta Corte e do egrégio TSE.

- A rejeição de contas de ex-prefeito, após sua nova eleição, não implica perda do mandato recém-obtido, eis que a inelegibilidade incide para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão. Inteligência do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90.

Acórdão n.º 11.042, de 4.11.2005, DJECE de 17.11.2005, Recurso Contra a Diplomação, Classe 25^a, Martinópolis (25^a Zona Eleitoral - Granja).

Relatora: Des.^a Huguette Braquehais.

Revisor: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Acorda o TRE/CE, por unanimidade, em dissonância com o parecer do Procurador Regional, em conhecer do recurso, mas para lhe negar provimento.

RECURSO ELEITORAL - JUÍZO DE 1º GRAU - NEGATIVA DE ADMISSIBILIDADE EM RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA - IMPOSSIBILIDADE - PROVIMENTO - RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA - ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2004 - PREFEITO E VICE-PREFEITO - CONTAS DESAPROVADAS PELO TCM - PREFEITURA - EXERCÍCIO 1997 - AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL - JULGAMENTO INCOMPLETO - IMPROVIMENTO.

1. O Juiz de primeiro grau ao receber recurso contra expedição de diploma não pode manifestar-se sobre o seu mérito. Recurso provido.

2. As contas apreciadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios não foram ratificadas pela Câmara Municipal, faltando, portanto, motivação ao recurso contra expedição do diploma. Improvimento do Recurso contra expedição de diploma.

Acórdão n.º 13.240, de 30.11.2005, DJECE de 15.12.2005, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Campos Sales (38ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: ACORDAM os Juízes do TRE/CE, por unanimidade, em julgar provido o recurso inominado e improvido o recurso contra expedição do diploma.

RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ART. 262, IV, DO CÓDIGO ELEITORAL. IRREGULARIDADE EM SEÇÃO ELEITORAL. PRECLUSÃO. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. AUSÊNCIA.

1 - Preclui a matéria infraconstitucional não alegada no momento próprio (Agravo Regimental no Recurso Contra Expedição de Diploma n.º 641/RJ. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. DJU 17/09/2004).

2 - Não merece trânsito o recurso sob exame, tendo em vista a preclusão da matéria, que deveria ter sido objeto de tempestiva impugnação no decorrer da votação, restando ausente qualquer substância constitucional que afaste o efeito preclusivo.

3 - Irregularidades de ordem infraconstitucional, já suscitadas em outro processo, não podem ser novamente argüidas em sede de recurso contra expedição de diploma, posto que a Justiça Eleitoral já julgou a questão, inclusive em instância recursal.

4 - Recurso contra expedição de diploma a que se nega provimento.

Acórdão n.º 11.050, de 14.12.2005, DJECE de 9.1.2006, Recurso Contra a Diplomação, Classe 25ª, Miraima (17ª Zona Eleitoral - Itapipoca).

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Revisor: Juiz José Filomeno de Moraes Filho.

Decisão: Acordam os Juízes do TRE/CE, por unanimidade, em negar provimento ao recurso contra expedição de diploma.

14 - RECURSO CRIMINAL

RECURSO ELEITORAL EM MATÉRIA CRIMINAL - TRANSPORTE DE ELEITORES - DOLO ESPECÍFICO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO.

- O elemento subjetivo do crime tipificado no art. 11, inciso III, da Lei n.º 6.091/74 é o dolo específico que consiste no deliberado intento de aliciar a vontade do eleitor.

- Prova contundente do aliciamento tendente a afetar a liberdade de voto que, não existindo, torna imperioso o afastamento da penalidade aplicada.
- Apelo provido, com conseqüente absolvição do recorrente.

Acórdão n.º 11.064, de 21.11.2005, DJECE de 5.12.2005, Recurso Criminal, Classe 26ª, Senador Pompeu (12ª Zona Eleitoral).

Relatora: Des.ª Gizela Nunes da Costa.

Decisão: Acorda o TRE/CE, por unanimidade, em conhecer do recurso para lhe dar provimento.

RECURSO CRIMINAL. ART. 296 DO CÓDIGO ELEITORAL. OITIVA DE TESTEMUNHA REGULARMENTE SUBSTITUÍDA PELO ACUSADO. INDEFERIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. NULIDADE ABSOLUTA. PRESCRIÇÃO. ART. 107, IV, E 109, VI, DO CÓDIGO PENAL. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. ART. 61 DO CPP.

1. Os princípios constitucionais do devido processo legal e contraditório asseguram às partes, tanto à acusação como à defesa, o direito de produção da prova testemunhal, que compreende a faculdade de arrolar testemunhas, substituí-las ou delas desistir, com a garantia de que serão tomadas providências para a inquirição das pessoas indicadas, e sobretudo, de participar efetivamente da audiência em que a prova testemunhal será produzida (GRINOVER, Ada Pellegrini; SCARANCA FERNANDES, Antônio; GOMES FILHO, Antônio Magalhães. As nulidades no processo penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004).

2. Excluir-se, antecipadamente, a testemunha do rol apresentado, com fundamento no § 2º do art. 209 do CPP, é cercear a defesa do réu. Pois que nenhum julgador, exceto se dotado de poderes sobrenaturais, poderá, de antemão, afirmar se a testemunha conhece, ou não, fatos, detalhes e circunstâncias que interessem à defesa da causa (TACRSP. RT 542/374).

3. Com a ocorrência do fato delituoso nasce para o Estado o *ius puniendi*. Esse direito, que se denomina pretensão punitiva, não pode eternizar-se como uma espada de Dâmocles pairando sobre a cabeça do indivíduo. (BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal - parte geral (vol. 1). 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004).

4. Forçoso o reconhecimento da extinção da punibilidade, posto que transcorreram mais de dois anos desde o recebimento da denúncia, em 16/10/2002.

5. Recurso conhecido e provido.

Acórdão n.º 11.066, de 28.11.2005, DJECE de 9.12.2005, Recurso Criminal, Classe 26ª, Maranguape (4ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em conhecer do recurso e acolher a preliminar de cerceamento de defesa, declarando a nulidade do feito a partir do ato que determinou a exclusão de testemunha arrolada pelo réu, bem como declarar, com fundamento no artigo 61 do Código de Processo Penal, a extinção da punibilidade do acusado, em face do decurso do lapso prescricional.

RECURSO CRIMINAL. CONDENAÇÃO. CRIMES. ARTS. 290 E 348 DO CÓDIGO ELEITORAL. CONCURSO MATERIAL HETEROGÊNEO. DESCARACTERIZAÇÃO. COMPROVADA PRÁTICA DO CRIME DE INDUZIMENTO. TRÂNSITO EM JULGADO

PARAACUSAÇÃO. PRESCRIÇÃO PUNITIVA RETROATIVA. RECURSO PROVIDO. DECRETAÇÃO. EXTINÇÃO DE PUNIBILIDADE.

1. Não restou comprovada nos autos a prática do crime de falsificação, ficando descaracterizada a ocorrência do concurso material.
2. Ao recorrente foi imputado a prática do crime tipificado no art. 290 do Código Eleitoral. Aplicada a pena em seu mínimo, esta restou prescrita.
3. Aplicação do disposto no Código Penal. Prescrição da pretensão punitiva. Extinção da punibilidade.
4. Recurso Eleitoral conhecido. Provimento.

Acórdão n.º 11.070, de 21.11.2005, DJECE de 15.12.2005, Recurso Criminal, Classe 26ª, Maracanaú (104ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: ACORDAM os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em julgar provido o presente recurso eleitoral.

15 – TEMAS DIVERSOS

RECURSO ELEITORAL - MESÁRIO - CONVOCAÇÃO - NÃO ATENDIMENTO - SENTENÇA - MULTA - ART. 124 DO CÓDIGO ELEITORAL - DEVIDO PROCESSO LEGAL - AMPLA DEFESA - CONTRADITÓRIO - INEXISTÊNCIA - NULIDADE ABSOLUTA - EFEITO TRANSLATIVO - RECURSO - APRECIACÃO - MATÉRIA DE DIREITO - CABIMENTO - PROVA - JUSTIFICATIVA - SUBSTITUIÇÃO - ESTADO DE POBREZA - COMPROVAÇÃO - PROVIMENTO DO APELO.

1) O disposto no art. 124 do Código Eleitoral não dá poderes ao Magistrado para aplicação imediata e de ofício da penalidade pecuniária ao mesário faltante, pois o que ali está expresso é a possibilidade de aplicação de multa condicionada, entretanto, ao devido processo legal, dando-se ao eleitor mesário, a faculdade de se defender mediante os princípios do contraditório e ampla defesa.

2) Não atendido o devido processo legal, é patente a nulidade da decisão.

3) Sendo matéria de direito e não comportando dilação probatória, dá-se o efeito translativo ao recurso para o conhecimento e julgamento na Instância Superior.

4) Provas nos autos de que a eleitora, apesar de não ter conhecimento sobre o assunto, fez-se substituir no serviço eleitoral.

5) Comprovado o estado de pobreza, ficará isento o eleitor do pagamento da multa. Inteligência do art. 367, § 3º, do Código Eleitoral.

Acórdão n.º 13.223, de 16.11.2005, DJECE de 29.11.2005, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Itarema (30ª Zona Eleitoral – Acaraú).

Relatora: Juíza Maria Nailde Pinheiro Nogueira.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, à unanimidade, em conhecer, ex-officio, a nulidade da sentença. No mérito, também por unanimidade, conhecer do recurso, por tempestivo, e ante o efeito translativo, julgá-lo provido, isentando a eleitora da penalidade arbitrada.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE DESFAVORÁVEL.

I - Restando exaurida a atribuição da Presidência do Tribunal, o único meio de impugnação idôneo ao despacho de admissibilidade de recurso especial é o agravo de instrumento, tal a expressa previsão do art. 279, *caput*, do Código Eleitoral.

II - Em face da inequívocabilidade da disposição legal, constitui erro grosseiro a interposição de agravo regimental, pelo que se arreda a possibilidade de incidência do princípio da fungibilidade recursal.

III - Agravo regimental não conhecido.

Acórdão n.º 11.039, de 14.12.2005, DJECE de 9.1.2006, Agravo Regimental (Protocolo n.º 20.410/05) ref. Recurso em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, Classe 27ª, Pacatuba (57ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Anastácio Jorge Matos de Sousa Marinho.

Revisora: Des.ª Huguette Braquehais.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em não conhecer do agravo regimental.

RECURSO ELEITORAL. LEI 9504/97. PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA. RITO SUMÁRIO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. OITIVA DE TESTEMUNHA. INDEFERIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA. CONJUNTO PROBATÓRIO SUFICIENTE. PARENTESCO. AUSÊNCIA DE PROVAS. CONDENAÇÃO POR PRESUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A representação por descumprimento da Lei 9504/97 segue o rito sumário estabelecido pelo artigo 96 da mesma lei. O indeferimento de oitiva de testemunhas não afeta o contraditório e a ampla defesa, eis que todas as provas deverão ser trazidas na primeira oportunidade.

2. A alegação de parentesco entre os envolvidos não prova, por si só, a culpabilidade de todos. Necessário conhecimento prévio do ilícito para responsabilização.

3. Recurso Eleitoral conhecido e improvido.

Acórdão n.º 13.071, de 9.1.2006, DJECE de 26.1.2006, Recurso Eleitoral, Classe 32ª, Pentecoste (50ª Zona Eleitoral).

Relator: Juiz Augustino Lima Chaves.

Decisão: Acordam os Juizes do TRE/CE, por unanimidade, em conhecer do recurso interposto por Joaquim Erivelton Gomes de Araújo e Francisco Erivaldo Gomes de Araújo, negando provimento, bem como, por maioria, conhecer e julgar improvidos os recursos interpostos pela Coligação A VEZ DO POVO e o candidato José Ailton Azevedo Araújo.



**ESPAÇO DA BIBLIOTECA E DA
MEMÓRIA ELEITORAL**

REDE DE BIBLIOTECAS DA JUSTIÇA ELEITORAL: UM SONHO EM CONSTRUÇÃO

Como todos os homens da Biblioteca, viajei na minha juventude; peregrinei em busca de um livro, talvez do catálogo de catálogos; agora que meus olhos quase não podem decifrar o que escrevo, preparo-me para morrer; a poucas léguas do hexágono em que nasci. Morto, não faltarão mãos piedosas que me joguem pela balaustrada; minha sepultura será o ar insondável; meu corpo cairá demoradamente e se corromperá e dissolverá no vento gerado pela queda, que é infinita. Afirmo que a Biblioteca é interminável. Os idealistas argüem que as salas hexagonais são uma forma necessária do espaço absoluto ou, pelo menos, de nossa intuição do espaço. Alegam que é inconcebível uma sala triangular ou pentagonal. (Os místicos pretendem que o êxtase lhes revele uma câmara circular com um grande livro circular de lombada contínua, que siga toda a volta das paredes; mas seu testemunho é suspeito; suas palavras, obscuras. Esse livro cíclico é Deus.) Basta-me, por ora, repetir o preceito clássico: “A Biblioteca é uma esfera cujo centro cabal é qualquer hexágono, cuja circunferência é inacessível”.

Jorge Luis Borges¹

Só mesmo alguém que aliasse em si o gênio literário e uma exacerbada e incontida paixão pelos livros poderia ter escrito as belas palavras postas em epígrafe a este texto. Refiro-me ao grande Mestre Bibliotecário Jorge Luis Borges. Em *A Torre de Babel* o escritor argentino chega ao ponto de, ao imaginar uma Biblioteca que conteria todos os livros já escritos, parafrasear as clássicas palavras do místico alemão Mestre Eckhart (1260-1327): “Deus é um círculo cujo centro está em toda parte e cuja circunferência está em parte alguma”.

Estivesse ainda entre nós, Borges, que durante dezoito anos ocupou o cargo de Diretor da Biblioteca Nacional da Argentina, concluiria certamente que seu alentado sonho de alguma forma começa a se tornar realidade. Com o advento da Internet, as redes virtuais de biblioteca começam a se tornar fato, permitindo, entre outras coisas, o intercâmbio entre acervos. Ao mesmo tempo, a digitalização faculta ao usuário das bibliotecas a possibilidade de acessar, de seus próprios computadores, coleções inteiras, o que antes era dificultado pelo imperativo do deslocamento físico até as bibliotecas onde se encontravam as obras requeridas.

Em sintonia com a contemporaneidade, e objetivando sobretudo implementar ações que possibilitem o intercâmbio e disseminação da informação, o Tribunal Superior Eleitoral, através da Coordenadoria de Biblioteca, a qual faz parte da Secretaria de Gestão e Informação, realizou, no período de 21 a 23 de junho do fluente ano, o “2º Encontro de Bibliotecários da Justiça Eleitoral”. O Encontro, ocorrido em Brasília, contou com a participação de representantes das bibliotecas do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais.

Após os pronunciamentos do Diretor-Geral do TSE, Dr. Athayde Fontoura Filho e breve discurso da Secretária de Gestão e Informação, Dr^a Maria Inês Gonçalves de Oliveira Müller, a programação se desenvolveu com uma série de palestras objetivando fundamentar

os trabalhos do que constituiria o alvo primordial do Encontro: a criação da *Rede de Bibliotecas da Justiça Eleitoral-REJE*. Foram proferidas as seguintes palestras:

Dia 21

- *A sociedade da informação e o compartilhamento do conhecimento*

Emir José Suaiden, diretor do IBCT

- *Gestão do conhecimento e capital social: conceitos e relacionamentos*

Paulo de Tarso Costa de Sousa, servidor da Coordenadoria de Educação e

Desenvolvimento

- *TSE competente: um projeto em gestão de pessoas*

Kátia Pereira Bessa, Secretária de Gestão de Pessoas

Dia 22

- *A Rede Virtual de Bibliotecas – RVBI e seu gerenciamento*

Elaine Ricevich Bastos de Oliveira, chefe do serviço de Gerência da Rede Virtual

de Bibliotecas do Senado Federal

- *O Sistema ALEPH no TSE*

Leticia Prestes Caldas, gerente de suporte técnico da empresa Ex Libris - Brasil

Encerrado o ciclo de palestras, passou-se à leitura e discussão da minuta do Regimento da Rede de Bibliotecas da Justiça Eleitoral (REJE), elaborada pela equipe da Coordenadoria de Biblioteca do TSE, criando-se as comissões técnicas da Rede: Coordenação Central do Sistema; Comissão de Catalogação; Comissão de Autoridades e Indexação; Comissão do Padrão MARC 21; Comissão de Periódicos; e Comissão de Controle de Qualidade e Implementação de Melhorias, bem como o estabelecimento de competências das referidas comissões.

A Coordenação Central e as Comissões Técnicas ficaram assim constituídas:

Coordenação Central: Maria Laura Couto (TSE) – Coordenadora; Geraldo Campetti Sobrinho (TSE) – Vice-coordenador; Darlan Lemos da Silva (TRE-DF); Maria Esther Russo Lima (TRE-RN); Weslane Cristina Vasconcellos Gomes da Silva (TSE); e Eulina Carvalho dos Santos (TSE) – Suplente.

Qualidade e implementação de melhorias: João Antônio Friedrich (TRE-RS) – Coordenador; Maria Zita R. Vilela Dias (TRE-TO) – Vice-coordenadora; Lener Aparecida Galinari (TRE-MT); Mylene Machado (TRE-GO); Nildo de Carvalho Filho (TRE-MS); e Maria do Carmo Barbosa (TRE-TO) – Suplente.

Autoridades e Indexação: Ana Paula Vasconcelos do Amaral e S. Araújo (TRE-SE) – Coordenadora; Verônica Azambuja (TSE) – Vice-coordenadora; Adriana Bizzotto Túlio (TRE-MG); Alessandro Acioli de Matos (TRE-AP); Janice Pena Passos (TRE-MG); e Marilene Melo Ramos Leão (TRE-AL) – Suplente.

Catalogação: José Ivan Vasconcelos (TSE) – Coordenador; Marta de Lúcia Silva (TRE-RO) – Vice-coordenadora; Carlos José Tavares da Silva (TRE-RN); Júlio Sérgio Soares Lima (TRE-CE); Marilza Moreira da Silva (TRE-AM); Telma Maria Oliveira Fernandes (TRE-PA); e Aurora Maria Santos Buna (TRE-PI) – Suplente.

Estudos do Padrão Marc 21: Dauí Antunes Corrêa (TSE) – Coordenadora; Gilvan Ribeiro de Mendonça (TRE-PE) – Vice-coordenador; Ana Lúcia Silva R. Guimarães (TRE-BA); Aneti Maria de Barros (TRE-ES); Paulo Jair Gutkoski (TRE-SP); e Télia Maria Silva (TSE) – Suplente.

Periódicos: Roseli Bill (TRE-PR) – Coordenadora; Luíza Maria Freire Leal (TSE) – Vice-coordenadora; Dionísia Maria de Andrade Leal (TRE-BA); Jociane Gonçalves (TRE-SC); Vera Regina Coutinho (TRE-RS); Rita de Cássia Garcia Lima da Cruz (TRE-SC) – Suplente.

A *Rede de Bibliotecas da Justiça Eleitoral-REJE* objetiva integrar as bibliotecas do TSE e dos TREs, de forma a favorecer e promover o intercâmbio e disseminação constante de informação entre os usuários. Caberia destacar, dentre outras, as seguintes finalidades: criar o Catálogo Coletivo do acervo das bibliotecas participantes; atender às demandas de informações bibliográficas de suas instituições; possibilitar a realização de pesquisa integrada, via WEB, no acervo das bibliotecas participantes; elaborar produtos e realizar serviços que contribuam para o desenvolvimento da Rede; desenvolver ambientes informacionais cooperativos capazes de dar suporte às suas organizações.

Para a consecução integral dessas finalidades será necessário, inicialmente, que todos os integrantes da REJE tenham em funcionamento o programa ALEPH. No momento, já se encontram operando com o sistema as bibliotecas do TSE e dos seguintes TREs: Alagoas, Bahia, Paraná, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe.

Oxalá logre a Justiça Eleitoral alcançar integralmente os objetivos almejados com a criação da REJE, de forma que, num futuro não muito distante, a integração do TSE e todos os TREs numa grande rede de bibliotecas deixe de ser um sonho, tornando-se fato. Talvez se pudesse sugerir aqui que se teria, com isso, pela soma das coleções de cada uma das bibliotecas integrantes da REJE, um grande acervo, constituindo a grande biblioteca da Justiça Eleitoral.

A propósito, vem-nos aqui mais uma vez à mente um trecho de Borges, no qual o Mestre Bibliotecário se deleita ao proclamar o almejado sonho de uma biblioteca que abarcasse todos os livros, e com o qual encerramos este relato:

Quando se proclamou que a Biblioteca abarcava todos os livros, a primeira impressão foi de extravagante felicidade. Todos os homens sentiram-se senhores de um tesouro intacto e secreto. Não havia problema pessoal ou mundial cuja eloqüente solução não existisse: em algum hexágono. O universo estava justificado, o universo bruscamente usurpou as dimensões ilimitadas da esperança.²

(Footnotes)

¹ BORGES, Jorge Luis. *A Biblioteca de Babel*. Obras Completas I. São Paulo: Globo, 1999, p. 516.

² Op. Cit., p. 519.

Des. Faustino de Albuquerque e Sousa
Dados Biográficos

O Desembargador Faustino de Albuquerque e Sousa foi o primeiro presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, tendo ocupado o cargo por mais duas vezes. Coube-lhe a honra de presidir a Corte quando de sua instalação, em 2 de agosto de 1932, quando de sua extinção em 16 de novembro de 1937 e, por fim, quando de sua reinstalação em 9 de junho de 1945. A seguir, a biografia do insigne Desembargador que tantos serviços prestou à Justiça Eleitoral do Ceará.

Nasceu em Pacatuba, a 15 de dezembro de 1882, sendo seus genitores, José Libânio de Sousa e D. Crispiniana de Albuquerque e Sousa. Bacharelou-se em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito do Ceará, na turma de 1910, da qual fizeram parte, dentre outros, Genésio Lustosa Cabral, Daniel de Queirós Lima, Paulo Pedro de Moura Montenegro, Pelópidas Fernandes de Oliveira e João Damasceno Fontenele, todos Magistrados, sendo os dois últimos Desembargadores, respectivamente, no Rio Grande do Norte e Ceará. Antes de ingressar na Magistratura, lecionou logo depois da formatura na Escola Normal, bem como no Liceu, tendo sido também Diretor do Teatro José de Alencar, tudo isso, nos anos de 1911 e 1912, partindo em seguida para o Amazonas, onde oficiou como advogado. Retornando à terra natal, é nomeado em 1914, Juiz Substituto de Maranguape (1914 a 1920). Foi promovido a Juiz de Direito, com exercício na Comarca de Barbalha, também em 1920, da qual obteve remoção para a de Camocim, a 13 de dezembro de 1921. Em 1924, por força da extinção da retrocitada Comarca, ficou em disponibilidade, tornando à ativa em 1926, no cargo de Juiz de Direito de Baturité, de onde foi convocado em 22 de novembro de 1927 para servir junto ao Tribunal de Justiça a fim de completar o número legal, aí permanecendo até 7 de fevereiro de 1928. No mês seguinte, em decorrência do falecimento do Desembargador Luís Gonzaga Gomes da Silva, figurou tanto na lista de antigüidade, quanto na de merecimento, para o preenchimento dessa vaga, para a qual foi nomeado a 10 de março de 1928, dando-se a posse a 13 desse dito mês. Presidiu o Tribunal de Justiça por duas vezes, em 1938 e 1945, já tendo ocupado antes a Presidência do Tribunal Regional Eleitoral. Com a redemocratização, recebeu convite e aceitou disputar o Governo do Estado pela União Democrática Nacional-UDN, elegendo-se Governador do Estado. Cumpriu o mandato em sua plenitude, mas como verdadeiro Magistrado, “severo mas justo, colocando o bem comum acima de quaisquer outras considerações”. Foi o primeiro presidente do Instituto Brasil-Estados Unidos de Fortaleza. Tendo se aposentado quando houve por bem aceitar a candidatura,

recolheu-se, findo o mandato, à vida privada, vindo a falecer na terra que lhe serviu de berço, a 10 de dezembro de 1961, deixando sucessão do casamento com D. Flora Sampaio de Albuquerque. O sítio que lhe pertenceu, localizado ao pé da serra de Pacatuba, foi adquirido pelo Professor Fávila Ribeiro, filho do Desembargador Péricles Ribeiro, várias vezes visitado pelo autor deste trabalho. Sobre a vida e a obra do Desembargador Faustino de Albuquerque, escreveram Eusébio de Sousa e Geraldo Nobre. O Dr. Faustino de Albuquerque foi o 64º Desembargador do egrégio Tribunal de Justiça do Ceará.

Fonte: BEZERRA, Ademar Mendes. *Magistrados Cearenses na Império e na República*. Fortaleza: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 1999, p.185-186.

ÍNDICE ALFABÉTICO DA JURISPRUDÊNCIA

1. Ação Cautelar	87
2. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo	88
3. Captação Ilícita de Sufrágio	90
4. Condutas Vedadas a Agentes Públicos	92
5. Consulta em Matéria Eleitoral	93
6. Exceção de Suspeição	94
7. Investigação Judicial Eleitoral	94
8. Mandado de Segurança	95
9. Matéria Administrativa	96
9.1 Aposentadoria	96
9.2 Averbação de Tempo de Serviço	97
9.3 Chefia de Cartório Eleitoral – Lei n.º 10.842/2004	98
9.4 Pensão Temporária	99
9.5 Generalidades	100
10. Prestação de Contas	103
10.1 Campanha Eleitoral – Candidato	103
10.2 Contas Partidárias	104
11. Propaganda Eleitoral	105
11.1 Programação Normal – Rádio	105
11.2 Bem de uso comum	106
12. Propaganda Partidária	107
13. Recurso Contra a Expedição de Diploma	107
14. Recurso Criminal	108
15. Temas Diversos	110

Esta revista foi confeccionada nas fontes Times New Roman, tamanhos 9 e 10, Arial, tamanhos 10 e 12 e Verdana tamanho 11. O miolo foi impresso em papel AP 75g/m², cor branca, alta alvura e a capa em papel supremo 180g/m². Impresso pela Gráfica e Editora Liceu LTDA e editado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Ceará em agosto de 2006.