

Identificação do Eleitor e Reforma Política

SEMINÁRIO DA JUSTIÇA ELEITORAL 2005



Escola Judiciária Eleitoral



ORGANIZAÇÃO



Escola Judiciária Eleitoral

IDENTIFICAÇÃO DO ELEITOR E REFORMA POLÍTICA SEMINÁRIO DA JUSTIÇA ELEITORAL

7 e 8 de abril de 2005

Secretaria de Documentação e Informação
Brasília – 2005

© Tribunal Superior Eleitoral

Tribunal Superior Eleitoral

SAS – Praça dos Tribunais Superiores, Bloco C

70096-900 – Brasília/DF

<http://www.tse.gov.br>

Organização: Mauro Almeida Noletto – Coordenador da EJE

Editoração: Seção de Publicações Técnico-Eleitorais/Cobli/SDI

Seminário da Justiça Eleitoral (2005 : Brasília DF)

Identificação do eleitor e reforma política : Seminário da Justiça Eleitoral, Brasília, 7 e 8 de abril de 2005. – Brasília : TSE/SDI, 2005.

185 p. ; 16 x 23cm

Organização da Escola Judiciária Eleitoral – (EJE)

I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. II. Brasil. Seminário (2005). III. Brasil. Escola Judiciária Eleitoral. IV. Título.

CDD 341.280981

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

PRESIDENTE

Ministro Carlos Velloso

VICE-PRESIDENTE

Ministro Gilmar Mendes

CORREGEDOR-GERAL

Ministro Humberto Gomes de Barros

Ministro Marco Aurélio

Ministro Cesar Asfor Rocha

Ministro Luiz Carlos Madeira

Ministro Caputo Bastos

PROCURADOR-GERAL ELEITORAL

Dr. Antonio Fernando Souza

VICE-PROCURADOR-GERAL ELEITORAL

Dr. Mário José Gisi

■

DIRETOR-GERAL

Athayde Fontoura Filho

SECRETÁRIA JUDICIÁRIA

Linda Maria Lima de Oliveira

SECRETÁRIO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

Robson de Araújo Jorge

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO

Antonio Carlos Elteto de Oliveira

SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS

Hamilton José Rodrigues de Lima

SECRETÁRIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Maria Inês Gonçalves de Oliveira Müller

SECRETÁRIO DE INFORMÁTICA

Paulo César Bhering Camarão

SECRETÁRIO DE CONTROLE INTERNO

Maurício Antônio do Amaral Carvalho

SECRETÁRIO DAS SESSÕES

Fernando Maciel de Alencastro

■

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

DIRETOR

Ministro Humberto Gomes de Barros

COORDENADOR

Mauro Almeida Noletto

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
Mauro Almeida Noleto (coordenador da Escola Judiciária Eleitoral)	
INTRODUÇÃO	9
Ministro Carlos Velloso (presidente do TSE)	
ABERTURA DOS TRABALHOS	13
Ministro Francisco Peçanha Martins (corregedor-geral eleitoral e diretor da Escola Judiciária Eleitoral)	
EXPOSIÇÃO DO ATUAL MODELO DE IDENTIFICAÇÃO	
Fernando Neves (ex-ministro do TSE)	17
Sérgio Dias Cardoso (secretário da Corregedoria-Geral Eleitoral)	25
Debates	36
PESQUISAS E NOVOS PRODUTOS NO CAMPO DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL	
Paulo Nakaya (Secretaria de Informática /TSE)	43
Pequeno histórico	43
Materiais utilizados nos cartões.	45
Vida útil de cada cartão	45
Tempo de retenção de informações e capacidade de armazenamento	46
Meios de armazenamento e de gravação	46
Opcionais de cartões	47
Oswaldo Catsumi Imamura (Secretaria de Informática/TSE)	54
Debates	68
ADAPTAÇÕES DO SISTEMA DE VOTO ELETRÔNICO E RECADASTRAMENTO DOS ELEITORES	
Oswaldo Catsumi Imamura (Secretaria de Informática/TSE)	73
Desembargador Honildo Amaral de Mello Castro (presidente do Colégio de Presidentes dos TREs)	76
Debates	82
REFORMA POLÍTICA	
Ronaldo Caiado (deputado federal)	91
Walter Costa Porto (professor)	106
Debates	113

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

Torquato Jardim (ex-ministro do TSE)	123
José Antônio Dias Toffoli (subchefe para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República)	128
Debates	137

ENCERRAMENTO

Ministro Francisco Peçanha Martins (corregedor-geral eleitoral e diretor da Escola Judiciária Eleitoral)	155
---	-----

NOTAS	159
--------------------	-----

APRESENTAÇÃO

MAURO ALMEIDA NOLETO

(coordenador da Escola Judiciária Eleitoral)

Nos dias 7 e 8 de abril de 2005, a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) promoveu, no auditório Minas Gerais do Hotel Kubistchek Plaza, em Brasília, seminário em que foram analisados e debatidos os temas *identificação do eleitor e reforma política*.

Realizado em caráter eminentemente informativo, o seminário colheu contribuições altamente relevantes de seus participantes convidados sobre os temas em discussão, com destaque para o tema da reforma política e do financiamento das campanhas eleitorais.

Para esta publicação, foram mantidas, na íntegra, todas as manifestações dos expositores, bem como os debates ocorridos após a apresentação dos painéis e das palestras, que foram registrados pela equipe de taquigrafia da Secretaria Judiciária do TSE. Foram incluídos ainda os *slides* utilizados pelo Deputado Ronaldo Caiado e pelos consultores da Secretaria de Informática do TSE, Dr. Paulo Nakaya e Dr. Osvaldo Catsumi.

Para tornar mais rica esta publicação e tendo em vista os objetivos pedagógicos perseguidos pela escola, foram acrescentadas notas bibliográficas a várias referências históricas, normativas e conceituais feitas durante as manifestações proferidas no seminário. Essas notas resultaram de pesquisa bibliográfica e documental realizada pela equipe da EJE.

Além desta versão impressa, uma publicação eletrônica do seminário está disponível no *link* da EJE na página do TSE na

Internet (www.tse.gov.br). Ali, além dos textos e *slides*, encontram-se disponíveis em vídeo pequenos trechos de todos os painéis apresentados.

A Escola Judiciária Eleitoral do TSE, à época do seminário sob a direção do Ministro Peçanha Martins e atualmente do Ministro Gomes de Barros, sente-se honrada em poder contribuir, com esta publicação, para o amadurecimento de questões tão pungentes, como a reforma política, quanto inadiáveis são as decisões acerca de tais questões, que a sociedade brasileira civicamente reclama e espera.

INTRODUÇÃO

MINISTRO CARLOS VELLOSO (presidente do TSE)

Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins, que presidirá nossos trabalhos; Exmo. Sr. Ministro Edson Vidigal, presidente do Superior Tribunal de Justiça; Exmo. Sr. Desembargador Nívio Gonçalves, presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Srs. Presidentes de tribunais regionais; Srs. Ministros do Tribunal Superior Eleitoral de hoje e de ontem; Srs. Magistrados, Srs. Servidores e Sras. Servidoras da Justiça Eleitoral do meu país; minhas senhoras e meus senhores.

Daremos início a este seminário, que debaterá a identificação do eleitor e as reformas políticas que entendemos necessárias à nação.

Inicialmente eu gostaria de agradecer ao Ministro Francisco Peçanha Martins, corregedor-geral eleitoral, e aos dirigentes da Escola Judiciária Eleitoral pela realização deste seminário e, sobretudo, pelos temas que aqui serão discutidos, quais sejam a identificação do eleitor e a reforma política. Ressalto que o eminente corregedor, que tanto honrou e dignificou a Justiça Eleitoral, deixará, dentro de pouco mais de uma semana, as funções do cargo que exerceu com honra e lustre.

Conforme expressei no meu discurso de posse, uma das metas que procuraremos – e conseguiremos – atingir diz respeito à identificação do eleitor.

Todos sabemos que o título eleitoral que temos hoje não contém elementos identificadores de seu portador. Cerca de 30 milhões de eleitores não possuem nenhum documento de identidade que possibilite evitar fraudes como, por exemplo,

um eleitor votar por outro ou por alguém que já faleceu. Para evitar isso, seria muito fácil exigir-se um documento de identidade com retrato, mas não poderemos fazê-lo, senão cercearemos o direito de voto a consagrar o princípio de cidadania.

É preciso que a Justiça Eleitoral tome uma posição – e vamos tomar. Nossa meta é recadastrar os 120 milhões de eleitores e conceder-lhes um título eleitoral com retrato, impressão digital, RG e CPF – de quem tem –, e até o tipo sanguíneo: quantos sofrem atropelamento e precisam de uma transfusão de sangue, sendo necessário saber o tipo sanguíneo, sob pena de a pessoa vir a falecer devido à falta de uma transfusão.

Proporcionaremos a cerca de 30 milhões de eleitores carentes um documento de identidade. Expus essa meta ao ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e S. Exa. logo se tornou um parceiro nosso de idéias, não só porque soube do grande número de brasileiros que efetivamente se tornarão cidadãos – porquanto terão um documento de identidade –, mas devido ao fato de se acabar com o último reduto de fraude na Justiça Eleitoral, já que a fraude maior, a “praga” do mapismo, está sepultada com a urna eletrônica.

Uma comissão composta de juízes, técnicos em informática, juristas, pessoas que não integravam a Justiça Eleitoral, todos, atenderam ao nosso apelo e nos deram ajuda. Fizemos a urna eletrônica – a “urna tupiniquim” –, essencialmente brasileira e, com isso, sepultamos a grande fraude que decorria do mapismo que se fazia por indústria e até a fraude que eu chamava inocente: três ou quatro dias depois, quando já se estavam apurando as eleições, o cansaço, muitas vezes, fazia com que o scrutador errasse inocentemente.

O pior era a fraude de indústria. O sujeito Fulano de Tal recebia trinta votos, o scrutador computava três e guardava na sua cabeça vinte e sete para seu candidato. E quando chamavam seu candidato: “Fulano de Tal, cinco”, ele somava com aqueles vinte e sete, e ninguém percebia.

O mapismo era a “praga” que os juízes eleitorais sempre excomungavam, mas não havia forma de evitá-la. A urna eletrônica tupiniquim, feita pelos brasileiros, pela Justiça Eleitoral, sepultou-a. Agora vamos cuidar da identificação do eleitor, afastando o último reduto de fraude na Justiça Eleitoral.

Mas isso só não basta. O eminente Ministro Francisco Peçanha Martins e a Escola Judiciária Eleitoral já perceberam isso e incluíram neste seminário a reforma política.

Em 1995, nós – um pugilo de brasileiros, de juristas – fizemos trabalhos a respeito de várias reformas: partidária, do sistema eleitoral, do sistema de voto proporcional, do voto distrital misto, do financiamento de campanhas, do aperfeiçoamento do Código Eleitoral. Essa grande comissão elaborou trabalhos, que estão arquivados no Congresso Nacional, e pretendemos reativar as discussões.

Converso sobre isso com parlamentares de altíssimo nível, como os senadores José Sarney e Marco Maciel, além de outros eminentes parlamentares, que se entusiasma e querem que a Justiça Eleitoral reative esses debates, o que pretendemos fazer, começando agora com este seminário.

Agradeço penhoradamente ao Ministro Francisco Peçanha Martins e à Escola Judiciária por essa iniciativa.

Quero cumprimentar a todos, dando-lhes boas-vindas, e agradecer as presenças do parceiro de idéias, o Ministro Edson Vidigal, presidente do Superior Tribunal de Justiça; do desembargador Nívio Gonçalves, meu conterrâneo coestaduano; e dos presidentes dos tribunais, sobretudo pelo entusiasmo em torno dessas idéias, que transformaremos em realidade; mesmo se isso não for possível, teremos cumprido nosso dever.

Agradeço, ainda, a presença dos ministros do Tribunal Superior Eleitoral, Luiz Carlos Madeira e Caputo Bastos – o mais novo integrante da Corte, que a está abrilhantando com sua inteligência e idéias novas – e a do ex-Ministro Fernando Neves, que tão bons trabalhos prestou à Justiça Eleitoral – e continuará prestando, estou certo. Quero publicamente formular o convite a S. Exa. para integrar nossas comissões. Finalmente, agradeço ao Dr. Paulo – juiz que passa a trabalhar conosco na concepção dessas idéias – e aos servidores da Justiça Eleitoral.

Há pouco, um jornalista me perguntava se a Justiça Eleitoral estava preparada para as eleições e para o referendo. Ela está preparada para tudo porque tem um extraordinário corpo de magistrados, pessoas que trabalham com idealismo e servidores de primeira grandeza.

A todos agradeço e conclamo que vale a pena sonhar, porque os sonhos virão em benefício da cidadania, da nação.

Quero terminar fazendo minhas as palavras de Fernando Pessoa, quando diz: “O que é frustrante não são os sonhos que não realizamos, e, sim, os sonhos que não tivemos a coragem de sonhar”. Temos essa coragem.

ABERTURA DOS TRABALHOS

MINISTRO FRANCISCO PEÇANHA MARTINS

(corregedor-geral eleitoral e diretor da Escola Judiciária Eleitoral)

Nesses 60 anos de existência, a Justiça Eleitoral tem cumprido com louvor a missão institucional de zelar pelo processo eleitoral brasileiro.

O incontestável êxito das eleições de 2002 e 2004 atesta o rumo certo imprimido pela invulgar instituição, referido o seu exemplo e já até copiado na América do Sul e estudado nos países do globo.

Dotada de exemplar corpo de servidores, a Justiça Eleitoral vem criando métodos e processos aprimoradores para a grande festa da democracia – as eleições – e imprimindo credibilidade ao sistema eleitoral vigente, estabelecendo, pela via norteadora da jurisprudência, a melhor interpretação das leis. Tudo isso, é certo, se faz pela conscientização do povo brasileiro na prática alvissareira da democracia representativa.

Muito se fez até aqui. As eleições se concretizam praticamente em um único dia. No espaço de tempo de 24 horas, conhecemos o resultado do pleito em todo o território nacional. Do Oiapoque ao Chuí, recebemos, no mesmo dia da votação, os resultados do pleito de todos – ou quase todos – os municípios brasileiros, em elevado número: 5.564. Para gáudio da informática e do sistema de comunicações, as primeiras notícias chegadas ao TSE foram de municípios distantes e de difícil acesso, plantados na Amazônia.

A Justiça Eleitoral, incorporada em todos os rincões do país, vem cumprindo, sim, a sua missão. E o faz sem transtornos. Na Corregedoria-Geral Eleitoral, foram raros os dissídios e desvios a

corrigir, tudo realizado com a rapidez desejada pelo dinâmico processo eleitoral, exacerbado no período das eleições municipais.

Graças aos esforços de todos os servidores, magistrados e funcionários, e ao uso inteligente dos recursos da informática, dispõe a Justiça Eleitoral de exemplar cadastro de eleitores¹. A cada eleição, é aperfeiçoada a urna eletrônica, patente nacional difundida e cedida a nações sul-americanas e estudada por países do mundo democrático.

Os êxitos são incontestes e proclamados. Cumpre, porém, não descansar sobre os louros. Organismo vivo e dinâmico, a Justiça Eleitoral busca aprimorar o processo eleitoral, e quer fazê-lo discutindo, superando obstáculos e conveniências políticas e econômicas, com todos os segmentos interessados, mormente com os representantes do povo no Congresso Nacional.

Esta, senhores, a razão de ser da realização deste encontro, no qual, tal como em seminário, conversaremos sobre temas específicos, que se afiguram prioritários para o aperfeiçoamento do sistema: reforma política, financiamento das eleições e identificação do eleitor.

O último passo para obter-se a certeza do resultado dos pleitos diz respeito à identificação do eleitor. Alguns casos de duplicidade de títulos em alguns municípios brasileiros têm determinado revisões periódicas², correção dos registros. As modernas técnicas de identificação mediante leitura ótica da digital e da íris, além da fotografia do eleitor, vêm sendo estudadas sob o enfoque da segurança do voto e do seu custo. Persegue-se a autenticidade do voto para concretizar-se o ideal do voto dado, voto apurado.

Tema relevantíssimo que, por certo, exigirá ampla discussão da classe política é o do financiamento das eleições. A desejada ampliação da participação do Estado, com a assunção mesmo até da exclusividade, é a solução alvitrada por renomados cientistas e políticos brasileiros, preocupados com a liberdade de manifestação do eleitor.

O poder da propaganda, alimentado pelo financiamento privado, cerceia a liberdade do voto e conduz à manipulação da opinião pública. Coibir os abusos do poder econômico é providência essencial à prática democrática. A planta tenra, como definia Octávio Mangabeira, precisa ser regada e

protegida com a extirpação das ervas daninhas. Cumpre aprimorá-la, e é tarefa de todos, a toda hora. Discutir e refletir sobre os meios mais adequados à realidade nacional é o que faremos neste encontro.

A reforma dos partidos políticos – a reforma partidária, a reforma política – é matéria prioritária e se encontra na ordem do dia.

Cientistas políticos, juristas e políticos aqui estarão para expor suas idéias e discuti-las. Esse é o objetivo deste encontro, que, estamos certos, será profícuo na busca do ideal comum de servir à nação, que, estejam certos, continuará sendo bem servida pela Justiça Eleitoral. O depoimento que dou, neste momento em que praticamente se encerra minha participação no TSE, é o de que o serviço eleitoral brasileiro é dotado de funcionários exemplares, hoje e ontem, quando contou com a condução de eminentes homens públicos voltados ao serviço da pátria.

Aqui estamos para discutir e trocar idéias. Em convívio livre, sob os auspícios da Escola Judiciária Eleitoral, em boa hora criada para difundir idéias, discuti-las e, sobretudo, ajudar o país na busca do seu ideal maior de felicidade para o povo.

A todos quero manifestar meu agradecimento pessoal e o da escola pelo comparecimento, desejando que discussões sejam travadas e que se encontre, quem sabe, uma possível orientação para a melhoria do sistema que já temos.

EXPOSIÇÃO DO ATUAL MODELO DE IDENTIFICAÇÃO

FERNANDO NEVES (ex-ministro do TSE)

Senhores, como é bom ter amigos: exageram nos elogios e elevam nosso ego.

Meus amigos, senhoras e senhores, é realmente um prazer muito grande participar de tão qualificado encontro para trocar idéias sobre Direito Eleitoral, principalmente sob o comando do Ministro Caputo Bastos, amigo de longo tempo, que me fez a gentileza de dizer que segue meus pronunciamentos, o que não é bem assim, pois nunca tive a pretensão de ser seguido e porque S. Exa. tem sólido conhecimento na matéria eleitoral e respeitáveis opiniões próprias, algumas até diversas das minhas – está aqui o Ministro Luiz Carlos Madeira, que pode confirmar isso. Mas, realmente, temos uma amizade muito fraterna e é um prazer muito grande compor mesa presidida por S. Exa.

O nosso encontro desta manhã conta, ainda, com a participação do Dr. Sérgio Dias Cardoso, o que é motivo de grande tranqüilidade para mim, porque ele sabe tudo sobre título eleitoral. O trabalho que tem desempenhado à frente da Corregedoria-Geral Eleitoral é exemplar e, tenho certeza, o eminente amigo trará para o debate dados precisos sobre o tema.

Para minha felicidade, vou falar após o Ministro Carlos Mário Velloso –, que fez precisa exposição a respeito do nosso sistema de identificação do eleitor e do que deseja fazer para aprimorá-lo – e antes do Dr. Sérgio, que fechará com chave de ouro este painel.

Depois poderemos debater e discutir as novidades que o Dr. Paulo Tamborini terá de implementar em Minas Gerais: pois é por

esse importante estado que o Ministro Carlos Mário Velloso iniciará a reformulação do título eleitoral.

O tema Exposição do Atual Modelo de Identificação do Eleitor talvez possa ser lido como as deficiências do atual modelo de identificação do eleitor.

O art. 46 do Código Eleitoral³ estabelece que cabe ao Tribunal Superior Eleitoral aprovar o modelo do título eleitoral, o que significa que é dessa eg. Corte a competência para definir como ele deve ser e o que dele deve constar.

O modelo atual é resultado do magnífico trabalho iniciado pelo Ministro Néri da Silveira por ocasião do recadastramento de 1986, que merece todas as nossas homenagens. Entretanto, quase vinte anos depois, em razão das mudanças ocorridas no chamado campo tecnológico e pelas dificuldades específicas do nosso país – seu tamanho continental, sua diversidade de tradições, suas peculiaridades de cultura e suas enormes diferenças, principalmente em relação aos recursos disponíveis –, o modelo está a exigir alterações, na verdade adaptações ao momento em que vivemos.

O Dr. Sérgio, como já disse, e sei porque ele teve a gentileza de me informar antes da instalação deste painel, fará uma longa e detalhada exposição que certamente irá trazer boas idéias para a tarefa que compete ao Tribunal Superior Eleitoral e que mais uma vez é retomada com seriedade e preocupação.

Entre essas idéias está a da unificação do título eleitoral com a carteira de identidade, o que levaria a que esta, a carteira de identidade, fosse expedida com base em um banco de dados nacional, evitando a possibilidade de algum cidadão possuir duas ou mais carteiras de identidade. A meu ver, não é bom existir a possibilidade de, por exemplo, o Dr. Torquato Jardim ter uma carteira de identidade expedida em Brasília e outra no Estado de Goiás, ou a Ana Letícia Lando ter uma no Rio de Janeiro e outra em Rondônia. Hoje isso é possível, pois é responsabilidade dos estados a identificação dos cidadãos brasileiros. Por isso não haverá irregularidade se um sujeito tiver uma carteira de identidade no Rio Grande do Sul e outra no Rio Grande do Norte.

Mas, em termos de nação, isso é complicado. Não seria muito melhor e mais seguro se tivéssemos uma identidade única?

E por que não atribuir a responsabilidade pela expedição desse documento, que hoje é das unidades federativas que compõem nosso país, ao poder federal?

E por que não atribuir essa tarefa à Justiça Eleitoral, a exemplo do que já acontece em uma série de outros países?

O Ministro Luiz Carlos Madeira – tive a oportunidade de acompanhar S. Exa. – conhece bem esse sistema. Estivemos no Panamá e na Colômbia, onde verificamos a integração do título eleitoral com a carteira de identidade. Lá, o cidadão possui uma carteira de identidade que é também o seu título eleitoral, ou vice-versa, pois a prevalência de um ou outro documento é totalmente irrelevante. O importante é que se tenha um documento único que atenda aos dois objetivos: identificar o cidadão nos atos da vida diária e no momento do exercício maior da cidadania – que é o da escolha das pessoas que irão definir e executar as políticas públicas.

Aliás – esse não é um argumento jurídico, mas deve ser lembrado –, esse sistema trará maior comodidade ao cidadão brasileiro, que não terá que sair de casa com uma grande quantidade de documentos, que tornam volumosa sua carteira, ou, como é comum em nosso país, principalmente nas camadas mais humildes da população, aquele conhecido embrulho em saco plástico, que não é dignificante.

A reunião dos dois documentos em um só, portanto, trará maior comodidade. O cidadão terá que portar um documento apenas, possibilitando sua identificação precisa, inclusive no momento da votação.

Penso que essa unificação caminha para melhor prestação de serviço à população brasileira.

O Ministro Carlos Mário Velloso usou a expressão “diminuir a fraude”. Eu gostaria, com todo o respeito a S. Exa., de dar uma interpretação um pouco diferente: vão-se diminuir as chances de alegar, sem efetiva razão, a ocorrência de fraude para justificar a derrota nas urnas. Isso porque temos visto, em muitos casos, o candidato que não teve sucesso na eleição atribuir a responsabilidade por sua derrota a algum fato irregular. Perdeu, não porque não teve voto, mas porque foi roubado, porque seu adversário distribuiu

benesses à população, infringindo o art. 41-A da Lei nº 9.504/97, ou porque o concorrente se beneficiou da prática de alguma conduta vedada. O derrotado não perdeu, foi roubado. É uma das desculpas ou alegações que sempre aparecem é a de que pessoas votaram com títulos falsos ou de outros. Não digo que isso não possa ocorrer, nem que em alguns casos, poucos, espero, possa ter ocorrido.

Camaçari⁴ está aí para confirmar que o sistema atual não é dos mais seguros e permite tentativas de fraudes.

O Ministro Francisco Peçanha Martins se recorda muito bem da quantidade de títulos encontrados naquela cidade, a partir de denúncias concretas, entre elas a da existência de uma rua com cerca de vinte casas onde moravam perto de sete mil eleitores. Deviam ser, certamente, “casas grandes”. Mas a Justiça Eleitoral agiu com rigor e depurou o cadastro, anulando milhares de títulos e assegurando a correção da apuração da vontade popular.

Problemas sempre vão existir. Mas é importante que se adotem medidas de segurança que permitam constante controle do cadastro eleitoral, mediante a colheita e atualização de uma série de informações que podem, inclusive, ser aproveitadas para aferir o efetivo domicílio eleitoral⁵ – outra matéria de discussão sempre presente.

O que considero de suma importância é acabar com essa tentativa de justificar o resultado negativo com a alegação da participação de eleitores não devidamente habilitados: seja porque alguns já teriam morrido, seja porque estariam votando em lugar de outros, que seriam os verdadeiros eleitores.

Sem dúvida é realmente imprescindível que a renovação do título e a revisão do cadastro sejam concretizadas.

O Ministro Carlos Mário Velloso colocou bem a questão da necessidade de o eleitor estar identificado também por sua fotografia – exigência que em alguns momentos se apresentou à consideração do Tribunal Superior Eleitoral, mas que acabou não sendo adotada, tendo em vista que, pelas informações trazidas à Corte, mais de 30 milhões de brasileiros não poderiam votar, por não possuírem, além do título de eleitor, algum documento com fotografia.

Na eleição passada⁶, o Tribunal caminhou no sentido de que o eleitor que não estivesse com seu título de eleitor, nem portasse documento de identidade com fotografia, não mais poderia se identificar apenas com certidão de nascimento ou de casamento – documentos que pouco provam e não permitem identificação segura de seu portador.

O mesmo ocorre quando há o processo sumário de dúvida em relação à identidade do eleitor, pois a apresentação de uma dessas certidões não provará absolutamente nada.

É possível, não se nega, que o juiz ou algum integrante da mesa faça indagações ao eleitor, como, por exemplo, onde nasceu, qual o nome da mãe ou do pai, a fim de conferir se o título apresentado é realmente o seu. Mas basta ao portador ter um mínimo de memória para passar nesse teste, até porque quem está disposto a praticar esse tipo de fraude facilmente pode se preparar para repetir os dados da certidão.

Teremos, então, o eleitor seguramente identificado? Evidentemente que não.

A grande pedra angular de toda essa discussão é definir o que pode e o que vai ser feito. Sei que hoje, no Tribunal Superior Eleitoral, há um grupo⁷ criado para discutir questões como a relação custo/benefício de cada um dos diversos modelos que podem ser adotados, como, por exemplo, a continuidade do uso do papel ou o avanço para o papel plastificado ou, ainda, para o cartão de plástico, já que na confecção de um novo título eleitoral podem ser utilizados os mais variados materiais.

O que vai constar do título? É importantíssimo que constem a filiação, a data de nascimento, o domicílio eleitoral, a seção de votação, o número do registro geral, as digitais. Pode-se ter, ainda, a fotografia e uma série de outras informações importantes.

Podemos ter tudo isso impresso e também em código de barras, seja aquele sistema normal que conhecemos, dos supermercados, seja – talvez o mais recomendável, pelos estudos que realizei até hoje – o código de barras tridimensional, em função da maior quantidade de informações que poderiam dele constar.

O passo seguinte seria o *chip*. Mas, pelo que me informaram, o seu tempo de vida útil seria bem menor, além de esta tecnologia requerer maior

cuidado na guarda do documento, o que traria um custo final maior, inclusive em razão da menor durabilidade do documento. A grande vantagem do *chip* é que se poderia, no curso da vida útil do título, agregar mais informações, como, por exemplo, se o eleitor já votou nessa eleição, o que o impediria de votar novamente na mesma eleição.

Tudo isso vai custar recursos ao país, esses projetos não são baratos. O Dr. Paulo Camarão tem estudos bem adiantados a respeito dos seus custos, considerando as diversas alternativas. Se caminhamos para o código de barras tridimensional, contaremos com uma série de informações que poderiam ser lidas em máquinas semelhantes às aquelas utilizadas para passar cartão de crédito e não precisaríamos do leitor ótico, de custo bem mais elevado.

Vimos essas maquininhas na Colômbia, eu e o Ministro Luiz Carlos Madeira. Aquele país vizinho iniciou um projeto com grande financiamento de empresas estrangeiras e de governos interessados em aprimorar o processo democrático, mas não conseguiu levá-lo a cabo, por uma série de dificuldades, a maior parte decorrentes exclusivamente de suas peculiaridades. Mas foi muito interessante ver como as pessoas encarregadas de cadastrar ou recadastrar os eleitores colombianos, com uma maleta, coletavam as informações necessárias e confeccionavam o novo título eleitoral em questão de minutos.

Infelizmente, também são enormes as dificuldades para desenvolver um projeto semelhante em um país como o nosso, com suas dimensões e problemas.

Temos de dar um passo adiante, não há dúvida. Mas ele não pode ser maior do que é possível caminhar.

É fundamental adotar um sistema seguro e eficaz, com dados completos sobre cada eleitor, um banco de dados nacional, único, de preferência administrado pela Justiça Eleitoral.

Mas é justamente a possibilidade de esse banco de dados ser administrado pela Justiça Eleitoral que tem atrapalhado a unificação do título eleitoral com a carteira de identidade, como os senhores já devem ter conhecimento.

Há dois ou três anos, iniciei conversas com o Ministério da Justiça a respeito de um novo documento para substituir a carteira de identidade e

o título eleitoral, integrando-os. Naquela época, a condição que o governo impôs para desenvolver esse projeto com a Justiça Eleitoral era a de que todas as polícias, em especial a Polícia Federal, tivessem acesso às informações contidas no banco de dados, que poderia ser administrado pela Justiça Eleitoral.

O Ministro Sepúlveda Pertence recusou a proposta, pois não se poderia trilhar esse caminho.

Entendo e até admito que a autoridade policial possa ter acesso ao banco de dados, mas esse acesso tem que ser controlado pela autoridade judicial, que poderá liberar informações em determinados casos, após verificar as razões que amparam o pedido.

Isso porque o cidadão brasileiro tem que ter a certeza de que o ato inicial do exercício de sua cidadania, a sua inscrição como eleitor, ou o exercício maior da sua cidadania, que é a participação nos processos eleitorais, não vão servir como facilitadores para o Estado localizá-lo em caso de perseguição penal, ou – um exemplo mais agressivo – quando réu em ação de família, de alimentos ou em simples execução por dívida civil.

Assim, é muito importante que esse banco nacional de dados permaneça sob o controle da Justiça Eleitoral, que saberá, como seu administrador, definir e aferir os casos em que for possível ou necessária a transferência de alguma informação a outros órgãos, administrativos ou judiciais.

Lembrei-me de outro exemplo e tenho certeza de que o Ministro Caputo Bastos pode trazer informações mais precisas, porque sobre a hipótese houve uma decisão recente do Tribunal⁸. O INSS – se não me engano V. Exa. foi o relator – pediu para ter acesso amplo, geral e irrestrito ao banco de dados da Justiça Eleitoral e, ao que me recordo, a resposta foi negativa: “Façam-nos as solicitações que lhes apresentaremos os resultados, se for o caso”, teria decidido o Tribunal.

Penso que é nesse sentido que temos de caminhar. A administração do cadastro eleitoral ou de um banco de dados nacional que integre informações relativas à identificação civil deve ser feita pela Justiça Eleitoral, permanecendo com ela a responsabilidade de proteger o cidadão brasileiro, eleitor ou não.

Mas, sei muito bem, problemas vão surgir. E soluções também.

Como tratar a inscrição eleitoral quando o menor de 18 anos, ou de 16, desejar tirar sua carteira de identidade? Creio que, a exemplo do que já acontece em outros países, essa questão também pode ser facilmente resolvida: o menor retira o documento, mas fica a observação de que ele só poderá votar quando completar a idade certa de se inscrever como eleitor.

Ontem, um jornalista me perguntou sobre o custo de tudo isso. Se a intenção é de o governo dar de graça o primeiro título, passando a cobrar apenas os posteriores, a exemplo do que acontece com a carteira de identidade. Confesso que não sei. Trata-se de opção administrativa, que pode ser objeto de sugestão do grupo que estuda o assunto.

O que sei é que a democracia tem um custo. E que vale a pena pagá-lo.

Quanto gastamos com as urnas eletrônicas, que hoje são motivo de elogio em todo o mundo civilizado? Foi gasto muito dinheiro, mas valeu a pena, pois essa tecnologia aprimorou nosso processo de escolha dos representantes do povo, trazendo a certeza de que o voto conferido foi o voto apurado, e o nosso país ganhou respeito internacional.

Existem países que já mantêm sistemas de identificação do eleitor com muitas das sugestões que apresento e que defendo, como a Costa Rica e o Panamá. É certo que eles têm um número pequeno de eleitores, mas também é certo que contam com recursos menores do que os que possuímos.

Penso que temos condições políticas e econômicas para caminhar no sentido do aperfeiçoamento do título de eleitor, acabando com algumas das notórias deficiências do modelo atual.

Como o tempo é implacável, guardarei algumas outras observações para a fase de debate, depois que o Dr. Sérgio apresentar suas considerações e os estudos desenvolvidos pela Corregedoria-Geral Eleitoral, sempre atuante na defesa de eleições limpas e seguras.

Agradeço a oportunidade de participar deste seminário e a paciência de todos os presentes.

SÉRGIO DIAS CARDOSO (secretário da Corregedoria-Geral Eleitoral)

A informatização do cadastro, iniciada em 1986 – como bem nos lembrou o Dr. Fernando Neves –, com a participação do Ministro Néri da Silveira à frente desses trabalhos, trouxe excelência ao nosso sistema de cadastro. Porém, não tivemos o mesmo avanço com relação aos procedimentos que envolvem a identificação do eleitor, que continuaram – não só pela legislação, mas pela atuação do dia-a-dia da prática cartorária – a apresentar dificuldades para a convicção de que a premissa do voto dado seria o voto computado.

Verificamos que a fragilidade desse sistema está não só no momento em que o cidadão procura o cartório eleitoral, mas quando se apresenta à seção eleitoral para o exercício da cidadania. E continuamos com essas deficiências.

Com a implantação dos sistemas eletrônicos de votação e totalização⁹, a fraude migrou, ou pelo menos se intensificou, no processo do alistamento eleitoral¹⁰, surgindo daí a necessidade de estudos.

Essa matéria já vem sendo exaustivamente estudada, e se indagarmos nos setores técnicos do Tribunal Superior Eleitoral a respeito da identificação do eleitor, dos modelos em termos de tecnologias disponíveis no mercado para se ter uma identificação mais precisa, vamos chegar, ao final da década de 90, a modelos que incorporam tecnologias, como cartões eletrônicos. Portanto, tudo isso já vem sendo analisado e discutido, mas com a perspectiva de custos sempre muito altos.

Com o passar do tempo, começamos a avançar na busca de uma solução, sendo o *chip* uma delas. Se não conseguirmos, como disse o Ministro Fernando Neves, avançar de imediato nessa solução, ao menos encontremos uma intermediária que possa banir as dificuldades e as deficiências dos modelos de hoje.

Os senhores e as senhoras sabem que o nosso primeiro Código Eleitoral, de 1932¹¹, decorreu de uma aspiração de Getúlio Vargas, que, ao assumir a chefia do governo provisório, nomeou uma subcomissão legislativa¹² composta por três membros: Assis Brasil, João da Rocha Cabral e Mário Pinto Serva, que ficaram incumbidos de cuidar dos processos relativos ao alistamento eleitoral, da qualificação e inscrição dos eleitores e do processo eleitoral de uma maneira geral.

Essa subcomissão levou a efeito estudos e contactou outros jurisperitos para analisarem a matéria. Os textos foram elaborados e encaminhados, à época, ao ministro da Justiça, Maurício Cardoso, sucessor de Oswaldo Aranha, e foram exaustivamente revisados. Em 1932, reunidas essas duas propostas, foi editado o nosso primeiro Código Eleitoral, que teve, como grande avanço, a entrega da verificação e reconhecimento dos poderes a uma corte especializada do Poder Judiciário. Surgiu, assim, a Justiça Eleitoral, trazendo muita segurança ao processo eleitoral.

Quanto ao tema relativo ao alistamento eleitoral, não houve grandes avanços. Por quê? Tínhamos uma sistemática que previa a qualificação *ex officio* de pessoas determinadas pela lei, que não precisariam seguir as vias ordinárias de comparecer a um cartório eleitoral, ou a um local previamente designado pela Justiça Eleitoral, para requerer sua qualificação. Por intermédio de repartições públicas, por exemplo, da Ordem dos Advogados do Brasil e dos conselhos regionais de Engenharia e Arquitetura, eram encaminhadas listagens de pessoas que já haviam demonstrado, perante esses organismos, que tinham condições para o alistamento eleitoral.

Essas relações eram recebidas pelo juiz eleitoral, que as analisava e encaminhava tantas fórmulas de alistamento eleitoral quantos fossem os cidadãos ali elencados. As fórmulas eram preenchidas e, posteriormente, essas pessoas compareciam ao cartório para inscrição de eleitores. E, como ainda hoje, outras deficiências tais qual o domicílio eleitoral permaneciam nesse modelo.

O controle de exclusão de registros de inscrição e de eleitores irregularmente inscritos, a possibilidade de fiscalização pelos partidos políticos, tudo isso estava previsto no sistema do código de 1932. A entrega do título eleitoral era feita pessoalmente, ou a quem trouxesse assinado o recibo de sua emissão. Ou seja, a pessoa se incumbia de levar a fórmula, ou o título, previamente preenchido e expedido, e, colhendo a assinatura do seu titular, poderia restituir o recibo assinado e receber o título eleitoral.

Isso, logicamente, fragilizava o sistema, pois não havia a convicção de que aquela assinatura aposta para a entrega ou fornecimento do título eleitoral era realmente do cidadão titular do documento, tampouco se fora obtida sob coação ou qualquer outra forma espúria.

Com o golpe de 1937, a nova constituição outorgada silenciava sobre a Justiça Eleitoral e não trazia qualquer linha a respeito da verificação e entrega dos poderes.

Ao final da ditadura Vargas, em 1945, foi restaurada a Justiça Eleitoral, e o Decreto nº 7.586/45¹³ teve a virtude de colocar uma norma expressa a respeito da entrega pessoal do título eleitoral, o que trouxe alguma segurança. No ano seguinte, o Presidente Dutra, por um decreto-lei¹⁴, aprovou regras a respeito do alistamento eleitoral e fixou o conceito de domicílio eleitoral, ainda vigente no código, e a entrega do título voltou a ser feita ao eleitor ou a um procurador.

O código de 1950¹⁵ extinguiu a figura da qualificação *ex officio*, passando a exigir que qualquer cidadão interessado em se fazer eleitor devesse procurar o cartório eleitoral ou o local designado pela Justiça Eleitoral para essa finalidade. O domicílio, curiosamente, passou a ser declarado quando possível, e tínhamos ainda mais dificuldade para registrar com precisão a informação, e o tema da integridade dos dados constantes do cadastro eleitoral – que hoje é pedra angular das atividades desenvolvidas pelas corregedorias em todo o país – ficava relegado a um segundo plano, porque era absolutamente impossível, quando a própria lei previa que o domicílio seria declarado quando possível.

Ainda no código de 1950, era previsto que a entrega do título se fizesse ao próprio eleitor, a um procurador seu, e, para piorar um pouco a sistemática, a um delegado de partido, que também estaria legitimado a receber o título eleitoral previamente expedido.

O ainda vigente código de 1965 trouxe significativa modificação para a sistemática de identificação, qualificação e inscrição do eleitor. A exposição de motivos do ministro da Justiça à época, Milton Campos, a respeito da Lei nº 4.737, revelava o esforço desenvolvido e a aspiração do Presidente Castello Branco, pouco depois de assumir seu mandato, no sentido de que dois projetos significativos avançassem: o da reforma partidária – o estatuto dos partidos – e o da legislação eleitoral propriamente dita.

O presidente da República incumbiu ao Tribunal Superior Eleitoral elaborar esse projeto e encaminhá-lo ao Congresso Nacional para discussão e votação. Sob a presidência, à época, do Ministro Cândido

Mota Filho, o Tribunal apresentou as duas propostas, que foram amplamente discutidas, culminando com a aprovação do Código Eleitoral de 1965.

O domicílio, como os senhores e as senhoras sabem, é apenas declarado. Continuamos, portanto, sem ter um mecanismo seguro a impossibilitar que as pessoas que não ostentem as condições para o alistamento eleitoral numa determinada circunscrição permaneçam com o seu domicílio eleitoral naquela localidade.

Lógico, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral deu conotação elástica ao domicílio eleitoral¹⁶. Ainda assim, há possibilidade de sua verificação. Sabemos disso em razão das revisões de eleitorado, quando o eleitor é convocado a confirmar o seu domicílio eleitoral na circunscrição, através de uma série de formalidades.

A previsão do código para o alistamento eleitoral exigia: local – cartório eleitoral ou localidade previamente designada –, requerimento numa fórmula pré-aprovada pela Justiça Eleitoral e apresentação de três fotografias – posteriormente banidas pela Lei nº 7.444/85¹⁷, que disciplinou a matéria referente ao recadastramento nacional de 1986 –, documentos que habilitassem o eleitor a comprovar a sua identidade e a quitação com as obrigações eleitorais, idade mínima, nacionalidade brasileira – originária ou adquirida –, data e assinatura na presença do escrivão, despacho do juiz eleitoral em caso de dúvida sobre a identidade ou qualquer outro requisito e a conversão desse deferimento em diligência para se apurar a regularidade daquela operação solicitada.

A entrega do título era feita diretamente ao eleitor ou à pessoa por ele autorizada. Desde 1987, a Res. nº 19.875¹⁸, do Tribunal Superior Eleitoral, estabeleceu regra de pessoalidade para a entrega desse documento. O título era acompanhado de uma folha individual de votação, nada mais que um espelho da folha original, com espaços para registro do voto pelo eleitor.

Em 1975, já se discutia, no âmbito do TSE, alterações desse modelo, embora somente tivéssemos mudanças significativas na década de 80, quando do recadastramento nacional, qual seja, o eleitor provaria a inscrição na circunscrição em que deve votar e, depois de datado e assinado pelo presidente da mesa receptora, serviria como prova do exercício do voto na eleição respectiva.

Previa ainda o código procedimento especial¹⁹ para o alistamento ou qualificação e inscrição dos cegos, utilizando-se a linguagem Braille.

Com a Lei nº 7.444/85, o processamento eletrônico de dados se incorpora às atividades da Justiça Eleitoral. Dispensou-se a apresentação da fotografia, e o modelo do título eleitoral foi aprovado em junho de 1986, por uma resolução do Tribunal Superior Eleitoral.

O eleitor sem o título, nesse mesmo ano – também por uma resolução do TSE – passou a estar habilitado à votação, desde que comprovada a sua identidade.

Desde 1998, ocorreram alterações no modelo, algumas delas com pouca significação. Em 1999, tivemos uma alteração razoável no modelo do título, pois a fórmula anterior da resolução de 1986 previa que o título seria expedido em papel de segurança²⁰, em dimensões de 9,5 x 6cm, com características especiais em relação à coloração: tonalidades suaves de verde e amarelo e fundo com o brasão das Armas da República, etc.

Os testes realizados nesses documentos apontaram que o papel utilizado para a expedição do título eleitoral não é tecnicamente de segurança, mas veremos um papel tratado quimicamente para que, em determinadas circunstâncias, em tentativas de apagar as inscrições feitas no documento, ou de reproduzi-lo, se possam revelar essas deficiências.

Quem faz hoje a impressão do título eleitoral nos assegura termos condições de, num papel de segurança, incorporar até 31 dispositivos para torná-lo mais seguro. É lógico que, se pensarmos numa solução em papel para um novo modelo de identificação do título de eleitor, vamos imaginar uma redução significativa de custos, mas quanto mais dispositivos de segurança incorporarmos, mais o custo progressivamente se ampliará.

Teremos dificuldades em adotar um modelo que não seja o tradicional em papel, seja qual for, plástico, policarbonato, ABS, Teslin, ou qualquer outra solução? Essa comissão, de que faço parte, e alguns palestrantes que estarão hoje com os senhores e com as senhoras, designada ainda na gestão do Ministro Sepúlveda Pertence para analisar essa matéria, vai trazer informações mais precisas sobre isso. O custo da utilização desses materiais seria muito elevado. Mas a que grandeza? Teremos algo estimado em

centavos de dólar para emissão de um documento em papel e algo estimado entre US\$2 e US\$4 dólares para emissão de documento com tecnologia diferenciada.

São custos relativamente baixos, mas vamos projetar isso para 121 milhões de eleitores. Ora, ainda que não tenhamos esses custos de imediato, ainda que escalonemos a implantação de um novo documento, ao longo de várias eleições, como deverá acontecer e conforme ocorreu com a implantação do sistema eletrônico de votação, vamos tê-los a longo prazo.

Teremos, ainda, custos com relação à manutenção dessa sistemática. O Dr. Fernando Neves falava a respeito da reposição desses documentos. Temos aí um crescimento do eleitorado em torno de 5% de uma eleição para a outra²¹. Resta saber se vamos repassar ao eleitor o custo de documentos extraviados e danificados.

Ora, temos, hoje, uma sistemática que prevê a aplicação de multa pelo não-exercício de voto, e aqueles que estão mais próximos dos cartórios eleitorais sabem que essa multa hoje é de R\$3,51, irrisória, da qual o juiz eleitoral, via de regra, tem de isentar o eleitor que não tem condições de pagar por sua ausência na eleição.

Assim, teria condições de pagar o custo da reposição desse título eleitoral? É uma indagação que fica no ar. O poder público vai assumir o ônus de custear a expedição desse novo documento? É uma matéria cuja discussão escapa à esfera do Poder Judiciário, mas temos de estar preocupados com essas questões, porque, projetando isso para o futuro, a Justiça Eleitoral tem de estar preparada para essa implementação progressiva.

Em 1999, excluiu-se a tonalidade amarela do título eleitoral. Por quê? Era uma cor instável que, com o tempo, se perdia. E retirou-se da regulamentação a referência a papel de segurança porque não era, efetivamente, de segurança, e manteve as características do título, suas dimensões, a gramatura do papel.

A finalidade dessas modificações era, justamente, baratear os custos da expedição de documento a fim de que pudesse ser remetido por todas as zonas eleitorais do país. Houve a descentralização dessa emissão – grande parte feita inicialmente pelo TSE – e, progressivamente, foi sendo

distribuída pelos tribunais regionais eleitorais. Hoje, temos o grande avanço, no atendimento ao eleitor, no tema da comodidade ao cidadão, que é a emissão *on-line* do título eleitoral²². Ou seja, o cidadão não precisa retornar ao cartório para receber o seu documento e, no mesmo instante em que se apresenta para o alistamento eleitoral, ou para requerer uma operação de transferência, ou para revisar os seus dados, ou mesmo para a emissão de uma segunda via, ele já sai do cartório portando seu novo documento.

Os campos do documento são os que hoje estão expressos no título eleitoral: nome, data de nascimento, UF, município, zona, seção, inscrição, data da emissão – o que prova a regularidade com as obrigações eleitorais, ou seja, que, até a data da sua emissão, o eleitor está quite com a Justiça Eleitoral –, assinatura do juiz – autorizada hoje a chancela na emissão dos títulos – e do eleitor, ou o seu polegar, quando não souber ou não puder assinar.

Simultaneamente à emissão do título, temos um canhoto, hoje apelidado de PET – Protocolo de Entrega do Título Eleitoral –, com informações necessárias a sua identificação para que a pessoa que se apresenta para a obtenção do documento o assine e seus dados sejam conferidos e confirmados, para que ela possa levá-lo do cartório eleitoral.

Hoje há grande vantagem no nosso modelo de identificação do eleitor, de emissão do título eleitoral, no próprio modelo físico. É um modelo extremamente barato, simplificado, que possibilita a qualquer cidadão a obtenção de seu documento em um curto espaço de tempo numa prestação de serviços. Hoje, no poder público, não temos nenhuma restrição em afirmar que a Justiça Eleitoral está entre as primeiras organizações públicas na prestação de serviços, seja em termos de confiabilidade, seja em termos de seriedade no atendimento, na celeridade. Estamos na vanguarda do atendimento ao cidadão.

Na contrapartida, no alistamento eleitoral, temos fragilidades com relação à coleta de informações, porque os documentos apresentados são não-hábeis, fragilizam a identificação do cidadão.

O Dr. Fernando Neves também falava de uma medida que o Tribunal adotou para a eleição de 2004 – inclusive, S. Exa. foi o relator dessa instrução –, que baniu a apresentação da certidão de nascimento, ou de casamento, para identificação do eleitor no momento da votação, quando

não dispusesse do documento, ou quando houvesse um questionamento qualquer ou uma impugnação com relação a sua identidade.

Ora, houve um avanço significativo, porque imprimimos aí certos mecanismos de segurança para evitar que aqueles que não são detentores do documento votassem no lugar de outras pessoas ou mesmo utilizassem documento de falecidos. Ouvimos essas histórias em todos os estados, sobretudo pelos derrotados, todos os dias. A cada eleição se renovam pleitos na Corregedoria-Geral para investigar tal ou qual município, em razão de fragilidades que aconteceram nesse sentido.

No ano passado, o corregedor recebeu inúmeros pedidos para que, em determinado município, se exigisse a apresentação de um documento público com fotografia, além do título eleitoral – quando o eleitor dele dispusesse –, para a admissão do eleitor ao exercício do voto.

Ora, se essa solução fosse a mais eficaz, a própria lei já a teria colocado para o alistamento eleitoral, ou mesmo para regulamentar o momento da votação. A Lei nº 9.100/95 tinha um dispositivo – o art. 75²³ – que previa que o eleitor, quando não dispusesse do título eleitoral, estaria habilitado ao exercício do voto, desde que apresentasse um documento público com fotografia, mas foi revogado, pois, na maioria dos municípios brasileiros, sobretudo nos do interior, o eleitor não dispõe de documento de identificação.

O Ministro Carlos Velloso nos falava de um número de 30 milhões, um quarto do eleitorado que temos hoje. Portanto, teríamos dificuldades para habilitar esse eleitor ao exercício do voto, a fim de não privá-lo da sua manifestação livre da cidadania no momento da votação, no dia das eleições.

São questões tormentosas, que envolvem a temática da identificação do eleitor. Além disso, há divergências nos documentos apresentados pelo cidadão no momento do alistamento. A Corregedoria-Geral Eleitoral recebe inúmeros procedimentos de investigação de duplicidade de inscrição em que se examina a documentação apresentada pelo eleitor: tenho lá uma carteira de identidade que me diz uma coisa e uma certidão de nascimento, ou casamento, que me diz outra.

Temos procedimentos para a retificação de dados constantes do cadastro em que a Secretaria de Segurança Pública informa um

determinado registro sobre a identificação daquele eleitor, e o cartório de registro civil nos traz outra informação a respeito da mesma pessoa, sem contar os inúmeros casos em que vemos pessoas com absoluta identidade de dados: muitas vezes, operações são feitas equivocadamente pelos cartórios eleitorais, em razão, talvez, nem tanto da fragilidade, mas da ineficiência na consulta ao cadastro eleitoral para examinar se aquelas pessoas que estão se apresentando são efetivamente as que se encontram registradas no cadastro eleitoral.

Há, ainda, possibilidades de falsidade documental, ou ideológica, desses documentos apresentados para o alistamento. Essa fragilidade, qualquer que seja o modelo adotado pela Justiça Eleitoral para identificação, poderá continuar a existir. Uma vez apresentado um eleitor para o alistamento eleitoral ou para uma operação qualquer que reveja ou atualize seus dados perante a Justiça Eleitoral, numa sistemática que incorpore a impressão digital, já haverá a impossibilidade de que essa pessoa volte a se alistar ou a procurar a Justiça Eleitoral para uma outra operação porque o reconhecimento pela digital nos dá uma precisão muito maior para a identificação, a certificação de que aquela pessoa que está se apresentando seja efetivamente o titular daquele registro.

Há ainda a dificuldade da capacitação funcional. Sabemos que houve avanços com a Lei nº 10.842/2004²⁴, que criou cargos para provimento na primeira instância da Justiça Eleitoral, mas ainda há deficiências, por essa implantação estar sendo feita progressivamente, com treinamento, capacitação, com atuação forte e marcante das corregedorias à frente desse processo para disseminação das orientações expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e, subsidiariamente, pelas próprias cortes regionais. Há falhas no atendimento ao eleitor nos cartórios eleitorais.

Com a introdução de servidores do próprio quadro da Justiça Eleitoral, o problema será banido? Ele será minimizado. Sempre haverá essas dificuldades. Requer-se treinamento permanente, capacitação progressiva, porque a regulamentação a respeito do alistamento eleitoral sofre avanços ao longo do tempo. Nós já tivemos inúmeras regulamentações que foram substituindo as anteriores, introduzindo avanços. A norma vigente foi aprovada em outubro de 2003: o Dr. Fernando Neves integrava o Tribunal Superior Eleitoral quando da aprovação da

Res. nº 21.538, mas ainda há essa permanente dificuldade com a capacitação do pessoal da primeira instância.

Na votação, estariam minimizadas todas essas fragilidades, de alguém se apresentar para votar por outra pessoa ou por falecido. Percebe-se ser dispensável o título eleitoral para o exercício do voto, ou seja, é um documento de baixo valor agregado. Se não preciso do título, o cuidado que terei com esse documento é mínimo. Se ele não serve como documento de identificação, não preciso utilizá-lo senão na época da eleição, a cada dois anos; no Distrito Federal, a cada quatro anos.

Portanto, às vezes, para se retirar o documento de uma das gavetas onde se guardou para a eleição seguinte, sente-se dificuldade por já não se saber mais onde está. Ele já se encontra com teia de aranha e cheiro de naftalina devido a não ser praticamente utilizado.

Ao incorporar a esse documento valor de identificação, agregando informações sobre RG e CPF, traríamos informações cuja gerência não cabe à Justiça Eleitoral: incorporar valor legal equivalente ao do documento de identidade. A única fragilidade que pode ser apontada com relação a isso é: o título eleitoral, permanecendo um modelo em papel, com uma tecnologia semelhante, ainda que incorporados os dispositivos de segurança, seria um documento expedido imediatamente.

A verificação possível de irregularidades com relação à identidade daquela pessoa ou ao seu domicílio eleitoral seria feita *a posteriori*. Nesse caso, o cruzamento nacional, o batimento, entraria justamente para impedir que essas operações fossem produzidas no cadastro do eleitoral. Mas, mesmo assim, a pessoa estaria portando um documento com valor legal de identidade e poderia, depois, ter sua validade cancelada pela própria Justiça Eleitoral.

Outro problema seria o do acesso a essas informações. Constantemente, o TSE recebe pedidos de órgãos públicos, de organismos que pretendem uma atuação preventiva ou repressiva na coibição de irregularidades com relação a suas atividades precípuas, utilizando as informações constantes do cadastro eleitoral. O Tribunal tem, justamente, feito o processo inverso. Ora, a previdência quer informações para consolidar com o seu cadastro nacional de beneficiários? Ótimo. Repasse as informações que existem e vamos dar o retorno, dizendo: “Dessas

informações trazidas, esses e esses eleitores são falecidos e já não constam mais no nosso banco de dados”.

Esse saneamento é feito com informações que chegam do organismo previdenciário para o TSE. A Polícia Federal, por exemplo, já manifestou interesse – e isso vimos na imprensa recentemente – em que se incorporassem, nesse novo documento, informações sobre a folha penal do cidadão. Ora, estamos emitindo um título eleitoral, e não outro documento qualquer. A finalidade dele não é possibilitar que, no dia da eleição, uma pessoa seja presa porque apareceu para exercer a cidadania, mas outra; e as informações que serão registradas no cadastro eleitoral continuarão restritas à Justiça Eleitoral, com a possibilidade – já com o avanço dessa regulamentação de 2003 – de acesso ao órgão do Ministério Público e às autoridades judiciárias em geral.

O último ponto que podemos destacar é que a confirmação da identidade do eleitor no momento da votação depende de uma impugnação²⁵, seja da própria mesa, seja dos delegados e fiscais de partido que estejam lá no momento da votação. Alguém que passe despercebido com o título eleitoral e consiga se habilitar ao exercício do voto poderá fazê-lo sem maiores dificuldades.

Há ainda a possibilidade de um mesário inescrupuloso acessar o sistema eletrônico e liberar o microterminal para a votação de alguém que não tenha comparecido? Sim, em tese, e o novo modelo deve estar preocupado com essa circunstância, para que, somente com a apresentação do eleitor e do documento correspondente, ele tenha a habilitação do terminal de votação para o exercício do voto.

DEBATES

- **MINISTRO CAPUTO BASTOS** (TSE)
- **FERNANDO NEVES** (ex-ministro do TSE)
- **SÉRGIO DIAS CARDOSO** (secretário da Corregedoria-Geral Eleitoral)

MINISTRO CAPUTO BASTOS: Agradeço aos ilustres participantes desta mesa e ao ilustre Dr. Sérgio Dias Cardoso, que tanto conteúdo trouxe para todos nós. Foi extremamente ilustrativa sua palestra.

De uma maneira geral, como também salientou nosso querido Ministro Fernando Neves, a questão da identificação do voto tem um objetivo claro, que será perseguido com todo o afincamento pela Justiça Eleitoral: inibir as fraudes no momento da identificação. Após o avanço tido com relação à informatização do voto e sua totalização, hoje talvez seja ainda o único tema que resta pendente no combate à fraude eleitoral.

Como também disse S. Exa. – e temos repetido isso de certa maneira –, democracia tem custo. Não tenho dúvida de que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo saberão compreender a importância dessa iniciativa da Justiça Federal não só para o país como, principalmente, para o exercício da cidadania por intermédio do voto.

Estou rigorosamente convencido – e acredito que todos vamos mais ou menos na mesma linha – de que não é possível apenas a identificação, por si só, ainda que com uma fotografia.

Hoje temos processos tecnológicos e instrumentos de tecnologia a nossa disposição, como, por exemplo, a identificação biométrica. Creio que a tendência é a de caminharmos nesse sentido. Certamente esse objetivo será perseguido e alcançado por todos nós.

Pela previsão da organização, teríamos agora uma parte de debates. Parece-me que já nos chega a primeira indagação, dirigida ao eminente Ministro Fernando Neves, a quem concedo a palavra para responder à questão.

FERNANDO NEVES: A questão posta é: como conciliar a idéia de identificação única do cidadão, sendo o banco de dados administrado pela Justiça Eleitoral, com a necessidade urgente de troca de informações com outros órgãos, sobretudo as polícias e outros setores do Poder Judiciário? Que estrutura seria sugerida para não burocratizar e dar agilidade a informações que devam ser prestadas?

Faço um esclarecimento necessário. Não falo em identidade única, mas em um documento que sirva também para identificação civil. Podem existir outros, como as identidades profissionais, mas nesse documento as duas identificações estariam presentes.

Não sei por que a polícia necessita de acesso a um banco de dados de cidadãos que não têm passagem pela polícia. A polícia tem de ter um banco de dados de processos criminais, de pessoas que, por essa ou aquela razão, tiveram a infelicidade de responder a uma ação penal. Mais, penso que, se absolvidos, devem sair imediatamente desse banco de dados.

Portanto, a polícia tem de se estruturar. Quando se chega a um cartório distribuidor, não se tira a certidão dos feitos ajuizados? Ela virá positiva ou negativa; no primeiro caso, identificando as ações; no segundo, provando que não há ação. Creio que o mesmo sistema poderia ser adotado pelos órgãos de segurança, que cumprem relevante papel. Se a autoridade policial precisar de informações, vai a esse banco de dados.

Hoje, tenho notícia de estudos iniciados pelo Ministro Nelson Jobim, com participação de órgãos ligados ao controle de processos criminais, de se manter um banco de dados nacional.

Não sei por que seria necessário constar desse arquivo dados relativos à identificação do eleitor, à identificação do cidadão. Essas informações são de caráter geral. Num caso temos a identificação da pessoa, em outro dos que respondem a processo criminal ou foram condenados. São coisas diferentes e não sei por que deveriam constar de um mesmo cadastro. Pode até haver alguma informação específica no cadastro geral, mas o inverso não me parece adequado, ou seja, que o cadastro específico inclua pessoa que dele não deveria constar. A Constituição diz que se presume o cidadão inocente até decisão judicial definitiva em contrário.

Quero aproveitar para comentar uma questão instigante, levantada pelo Dr. Sérgio, com relação ao problema da expedição automática do título eleitoral: se esse documento valer também como identidade. Pelas minhas andanças pelo país, vi, em diversos estados, que a carteira de identidade é expedida imediatamente. Não sei como eles fazem para conferir as informações prestadas e registradas.

Mas, vejam os senhores que os cartórios eleitorais estão hoje todos interligados por uma rede privada de comunicações imediatas. Os recursos de informática nos permitem uma verificação quase que imediata de uma série de informações, como a filiação.

Vejo aqui vários especialistas dessa área que poderiam informar quanto tempo se demora para conferir uma impressão digital, para verificar se a pessoa já está registrada como eleitor ou identificada civilmente.

SÉRGIO DIAS CARDOSO: Se essa comparação for feita de um para “n” – tenho aprendido com especialistas da área de informática –, demandaria muito tempo e o custo seria muito elevado, embora seja possível de ser feito; mas haveria um atendimento bastante demorado nas primeiras instâncias. Esse cruzamento poderia ser feito se colocássemos filtros para diminuir o número de registros a serem verificados, mas, se eu for consultar um registro para 121 milhões, hoje, em impressão digital, irei consumir um tempo razoável.

FERNANDO NEVES: E por nome, data de nascimento e outros dados?

SÉRGIO DIAS CARDOSO: É o tipo de cruzamento que fazemos hoje.

FERNANDO NEVES: Se for assim, se não houver segurança, teremos que parar de dar o título na mesma hora e marcar para o eleitor ir buscá-lo após três ou quatro dias, pois esse documento tem de ter absoluta segurança. Que se faça a melhor e mais completa conferência.

SÉRGIO DIAS CARDOSO: Esse é justamente o questionamento que nos chegou às mãos, do Dr. Josemar Riesgo, a quem costumamos, carinhosamente, chamar de decano dos assessores das corregedorias, já que é quem ali está a mais tempo: como fica a emissão *on-line* de documentos pela Justiça Eleitoral, em razão dessas dificuldades?

O atendimento *on-line* veio, justamente, para suprir uma demanda de comodidade do eleitor, para que ele não tenha de retornar ao cartório, muitas vezes distante dezenas ou centenas de quilômetros do lugar onde reside.

Retrocedermos a uma sistemática em que o eleitor tenha de retornar ao cartório eleitoral seria um custo para a prestação de serviços pela Justiça Eleitoral. Essas duas questões têm de ser muito bem pesadas na análise da implantação da nova sistemática, para que, de um lado, haja a segurança necessária por uma sistemática que pretende ser inovadora e, ao mesmo tempo, que não se retroceda com relação à comodidade do eleitor.

FERNANDO NEVES: Não tenho dúvida de que a comodidade do eleitor é importantíssima, mas creio que a segurança deva ser privilegiada. Temos de ter segurança absoluta. Se necessitarmos de uma semana para a emissão do título, para que não haja a possibilidade de uma pessoa ter dois títulos, teremos de pagar esse preço.

O Dr. Sérgio bem sabe que, como juiz do Tribunal Superior Eleitoral, relutei muito em relação à adoção da chancela mecânica nos títulos, pois eu tinha como fundamental a assinatura do juiz eleitoral em cada um, justamente para aferir sua correção; curvei-me à inovação considerando a alegação da dificuldade de o juiz eleitoral assinar milhares de títulos. Penso que a comodidade deve ser sempre buscada, entretanto não pode trazer riscos para a segurança.

Uma outra idéia a ser debatida e que traria segurança para a identificação do eleitor – ela certamente será abordada por alguém da informática – seria a exclusão, nas folhas de votação, dos três últimos dígitos da inscrição eleitoral, o que faria com que quem não tiver o título de eleitor não pudesse votar.

Isso tem um custo político, pois quem não tem o título não vota.

O eleitor poderia ir ao cartório um dia antes da eleição, ou até no mesmo dia, e, após se identificar devidamente, obter o seu número de inscrição completo. Mas quem não tiver essa informação, o número completo de seu título eleitoral, não vota. Isto evitaria outra alegação de fraude, aquela de que, no dia da votação, ao final da tarde, quando constatado que um grande número de eleitores ainda não compareceu, os componentes da mesa se acertam entre si e com os fiscais presentes, e votam por um grupo de ausentes, deixando alguns outros de reserva, para atender eventual eleitor que ainda apareça. Todos sabemos que em tese isso é possível de acontecer, embora creio que não ocorra, dada a seriedade dos representantes da Justiça Eleitoral. Mas a retirada dos números finais dos títulos da lista de votação certamente agregará maior segurança na identificação do eleitor no momento da votação.

SÉRGIO DIAS CARDOSO: Com relação a este tema, se privarmos o mesário dessas informações, se a solução adotada, que incorpore uma tecnologia envolvendo impressão digital, mantiver as informações exclusivamente no documento – dependendo da apresentação do eleitor para a confirmação no momento da votação, e essa informação não estiver na urna eletrônica –, o título será um documento indispensável. Se transpusermos as informações para a urna eletrônica, o título já não será indispensável, mas o dedo, a impressão digital, ou a íris confirmará que é mesmo o eleitor quem está acessando.

Como eu havia dito, o projeto está se desenvolvendo em termos de se fazer uma implantação progressiva. A aspiração do Tribunal é de que comecemos, numa primeira fase, a identificar um percentual que chegará em torno de 10% a 12% do eleitorado nacional, e tudo caminha para que, nas eleições de 2006, tenhamos já identificado esse percentual segundo o novo modelo.

MINISTRO CAPUTO BASTOS: Não havendo mais ninguém desejando participar dos debates, quero, em nome da Escola Judiciária Eleitoral e do Tribunal Superior Eleitoral, agradecer a valiosa participação do eminente

Ministro Fernando Neves e do nosso querido secretário da Corregedoria-Geral Eleitoral, Dr. Sérgio Cardoso, e, principalmente, a de todos os senhores, que prestigiam, com suas presenças, a iniciativa da Escola Judiciária Eleitoral.

PESQUISAS E NOVOS PRODUTOS NO CAMPO DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL

PAULO NAKAYA (Secretaria de Informática/TSE)

Boa-tarde a todos!

Falarei sobre pesquisas de produtos para armazenagem de informações para identificação de civis, em nível de tecnologia.

Creio que todos conheçam e usem diariamente seus cartões bancários de múltiplas funções, portanto farei um breve histórico sobre esses cartões, os materiais mais utilizados na sua confecção, durabilidade e segurança.

PEQUENO HISTÓRICO

Nós sempre imaginamos que o uso do cartão teve início nas décadas de 60 ou 70, o que não é verdade. Em 1914, o Western Union Bank lançou o cartão de crédito, que só começou a ser utilizado da forma como usamos hoje na década de 50. Em 1951, o Franklin National Bank criou o primeiro cartão bancário. Lançado novamente em 1958 pelo Bank of América, o cartão dessa vez triunfou porque o banco tinha várias filiais e oferecia crédito aos portadores.

Pequeno histórico

- 1914: Western Union começou a emitir um cartão para ser utilizado na aquisição de diversos serviços, como, p. ex., pagar suas compras.

Década de 50:

- Cartões eram utilizados para pagar combustíveis, hotéis, etc.
- Diners Club: introduziu o conceito de cobrança de taxa de desconto dos estabelecimentos pela prestação de serviços e benefícios no recebimento do cartão (tal como hoje). Surgiu o primeiro cartão de crédito.

Pequeno histórico

- 1951: o Franklin National Bank (Nova York) emitia o 1º cartão bancário que permitia seu uso em estabelecimentos comerciais.
 - Problemas da época: baixa adesão (desconfiança) no uso.
- 1958: o Bank of America lançou seu cartão de crédito bancário (BankAmericard) e teve grande sucesso.
 - Motivo: grande rede de estabelecimentos na Califórnia e oferecimento de crédito aos clientes portadores do cartão.
- Nos primeiros cartões não havia padronização quanto ao
 - tamanho;
 - material utilizado;
 - forma de gravar os dados, etc.

Cartões normatizados ISO



- ISO 7810: define a característica física do cartão de identificação incluindo o material utilizado, sua confecção, a dimensão (largura, altura, durabilidade, etc.).

Cartões normatizados ISO

- ISO 7811: define as técnicas de gravação dos fundos de cartão, relevo, etc. Define também as especificações técnicas sobre codificação, conjunto de caracteres, técnicas de gravação, posição de gravação e leitura da tarja magnética.
- ISO 7812: define o leiaute da estrutura de onde e como guardar informações do tipo nº da conta, crédito, débito, numeração do cartão, etc.
- ISO 7816: define as especificações sobre os cartões inteligentes (com *chip*). Essa definição abrange dimensões do cartão, circuito elétrico e *software* interno.

Os primeiros cartões não eram padronizados como os de hoje, mas feitos de acordo com a vontade de cada empresa. Somente há pouco tempo, com o advento das chamadas ISOs, é que se começou a padronizá-los.

A ISO 7810 passou a definir as características físicas do cartão, ou seja, material usado, dimensão, altura e largura, entre outras. Todos os fabricantes de cartões seguem esse padrão hoje; caso não o façam, estão fora do mercado. Já a ISO 7811 passou a definir as técnicas de gravação do cartão, como tamanho de caracteres, se de alto ou baixo relevo, dando a ele um pouco mais de segurança. A ISO 7812 define o *layout* e a forma de como guardar informações, sem o que uma empresa não conseguiria ler nada da outra, pois é preciso que haja padrões para haver intercâmbio de informações. E a ISO 7816 define as especificações dos *smart cards*, que veremos adiante.

Como é feito um cartão padrão ISO? Em quatro camadas, laminado por meio de pressão e temperatura, embora existam

cartões-padrão feitos em três camadas e, ainda, em uma camada única, apenas com uma superfície de verniz por cima.

MATERIAIS UTILIZADOS NOS CARTÕES.

O mais usado é o policloreto de vinila (PVC), mas há vários tipos, como o PET, PET-G, além do Teslin, um papel duro que estica e encolhe, semelhante ao usado em Sedex; o policarbonato e o ABS, um tipo de plástico. A maioria dos cartões que temos hoje possui um desses materiais. O policarbonato é muito pouco utilizado devido ao seu alto custo.

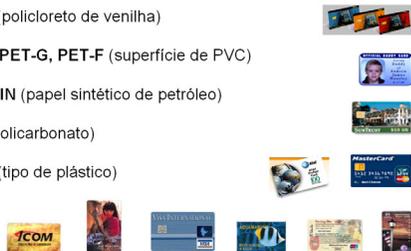
VIDA ÚTIL DE CADA CARTÃO

O PVC dura somente em torno de cinco anos; o PET-G pode ir até dez anos; o PET-F chega a vinte anos; o Teslin, até dez anos; o policarbonato, até vinte anos; e o ABS, até cinco anos. Observação: a durabilidade dos PETs e PCs é baseada em testes laboratoriais. Não se sabe, ainda, se, na prática, eles duram tanto.

Há fatores que determinam o material usado para a confecção de um cartão; por exemplo, a sua finalidade. Se se quer trabalhar com bancos, a média é de dois anos de duração – decorrido esse tempo, é recomendada a troca do cartão, por questões de segurança –, então se pode usar o material PET ou PVC. Mas se for um negócio que dure mais de dez anos, há de se partir para algo como o policarbonato ou PET-F, o que não quer dizer que o cartão só dure esse tempo – pode-se manter um cartão guardado na gaveta por 20 anos e ele permanecer intacto. Mas, se você usar todo dia, decorrido o prazo estabelecido pelo fabricante, ele começa a quebrar.

Materiais mais utilizados nos cartões

- PVC (policloreto de venilha)
- PET, PET-G, PET-F (superfície de PVC)
- TESLIN (papel sintético de petróleo)
- PC (policarbonato)
- ABS (tipo de plástico)



Vida útil do cartão

- | | |
|--|-------------|
| • PVC (policloreto de venilha) | até 5 anos |
| • PET, PET-G (superfície de PVC) | até 10 anos |
| • TESLIN (papel sintético de petróleo) | até 10 anos |
| • PC (policarbonato) | até 20 anos |
| • ABS (tipo de plástico) | até 5 anos |

Nota: Duração do PET e PC baseada em testes de laboratório.

TEMPO DE RETENÇÃO DE INFORMAÇÕES E CAPACIDADE DE ARMAZENAMENTO

Tarja magnética

A tarja magnética só consegue gravar três linhas que não ultrapassem 200 caracteres. Há a linha 79, com um tipo de caractere, a 39, com outro tipo, e a 103, com outro. Já o código de barra de uma dimensão só consegue gravar de 40 a 60 *bytes*, e não mais. O código de barras de duas dimensões chega de 2 a 6 *kb*, dependendo do método de gravação.

Chip

Nós temos *chips* de 8, 16 e 32 *kb*. O mais comum hoje é o de 32 *kb*, mas já se anuncia no mercado o *chip* de 1 *mb*.

Nesse caso, também é definido pelo seu objetivo. Em uma tarja magnética, a retenção é de, no máximo, três anos. Não existe um produto que dure de dez a vinte anos. Já os códigos de barra 1d e 2d duram enquanto durar o papel.

O *chip* consegue armazenar a informação por 25 anos, dependendo do projeto que se queira desenvolver e quanto tempo se quer que durem algumas informações importantes.

Imaginem se fizermos um título de eleitor que dure de quatro a cinco anos. Significa dizer que, a cada cinco anos, teremos de reemitir 120 milhões de títulos, o que não tem cabimento. Portanto, devemos usar um material que dure, pelo menos, de 15 a 20 anos. Mas, nesse caso, há o outro problema, da segurança, uma questão que tentamos equacionar.

MEIOS DE ARMAZENAMENTO E DE GRAVAÇÃO

Às vezes, conseguimos regravar a tarja magnética, mas nem sempre, embora consigamos duplicá-la facilmente. Já os códigos de barra 1d e 2d, não conseguimos regravar. A duplicação do código 1d é simples, e a do 2d, possível, mas difícil.

Quanto ao *chip*, ainda não há notícia de sua duplicação.

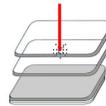
OPCIONAIS DE CARTÕES

O cartão pode vir em branco de fabricação, ou pré-impresso, ou com painéis de assinatura, e também com tarja magnética, *chip* e hologramas. São diversos tipos de cartão ainda brutos.

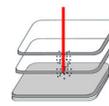
Como personalizamos os cartões? Em alto-relevo ou *embosser* – se passarmos o dedo nos nossos cartões, veremos que alguns estão em alto-relevo; entintamento – acima do alto-relevo, coloca-se a cor prata ou a ouro; OCR, *Ident Printing* – acima daquela tarja onde assinamos quando recebemos o cartão do banco, existem códigos, números, em baixo-relevo, para dificultarem a replicação; termo impressão – o cartão tem várias cores e possui o que chamamos de *ribon*, cada pedaço com uma cor diferente, que nos possibilita transferir os dados para o cartão; e o *overlay* – camadas de plástico bem finas colocadas em cima do que foi escrito, para evitar que se raspe ou que saia com a água. Além da gravação em tarja magnética, impressão a *laser* e inicialização de cartão *smart card*.

Como é feita a gravação a *laser* em detalhe? Aqui estamos vendo um cartão de três camadas. O feixe de *laser* atravessa o cristal da primeira camada sem provocar nenhuma reação e atinge o núcleo do cartão. O material reage imediatamente. Com o tempo, se aumentarmos o calor da energia, o material continuará reagindo, e poderemos colocar informações, como letras e imagens, entre outras. Ou seja, a informação gravada em *laser* não fica na camada superior, mas na do meio. Assim, mesmo que se raspe por cima, não se consegue tirar. Se houver insistência, o cartão acaba destruído. Não há, portanto, como falsificar ou apagar a informação, e ela dura enquanto durar o cartão. Essa é a vantagem do *laser*.

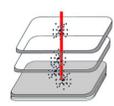
Gravação a *laser* em detalhes



O feixe "laser" atravessa o cristal do cartão. Não há reação.



O feixe "laser" então atinge o núcleo do cartão. O material reage imediatamente.



Maior energia é enviada através do feixe "laser". Os materiais continuam reagindo e aumentando sua temperatura. Então os pigmentos existentes na camada "laser" impregnam o cristal no seu lado interno finalizando a impressão.

O feixe "laser" atinge a camada "laser". O pigmento desta camada reage imediatamente.

A interação entre os diferentes materiais então começa.

A segurança do documento

• Microprint

- Textos quase imperceptíveis a olho nu (necessitariam de um sistema muito bom para conseguir reproduzi-los).



Podemos aumentar a segurança do cartão imprimindo nele linhas finas entrelaçadas, interligando uma com a outra e escrevendo textos quase imperceptíveis a olho nu, mas percebidos se vistos em outro plano.

O *microprinting*, mostrado anteriormente, usa linhas menores do que 50 microns. *Off-set*, de 10 a 20 microns; outro *off-set*, de 50

a 100 microns. Uma copiadora de 400 dpi copia linhas na base de 60 microns; uma copiadora de 600 dpi copia em torno de 400 microns.

Pode-se observar que o usado no cartão, exceto isso aqui, da *off-set*, de 10 a 20 microns menos do que 50 microns, percebe que copiadoras de 400 a 600 dpi não conseguem duplicar esse cartão porque sai tudo borrado. São feitas pesquisas violentas. Ou seja, a largura mínima de linhas de diversos modos de se colocar segurança é igual ou menor que 25 microns, o que significa que copiadora comum não consegue duplicar.

Nós podemos dar mais segurança ao documento, mesclando cores para evitar que haja replicação. A modulação de imagens muda de acordo com a frequência, e uma copiadora qualquer não consegue copiar.

A segurança do documento

• “Erros deliberados”

- Erros de impressão propositais.
- Conhecimento apenas para oficiais.



Erros deliberados

Muitas vezes, pode-se observar nos seus cartões que, ao invés de “paulista”, está escrito “paurista”, trocando o “L” pelo “R”. Está errado? Não. Quando há a duplicação correta, sabemos que está errada. A isso se chama “erros deliberados”. Se as cores estão fora dos padrões, também não se consegue duplicar.

Há, ainda, o caso de a imagem mudar de acordo com o ângulo olhado, e o *scanner* não consegue acompanhar esse ângulo. São hologramas, que mudam de ângulo o cartão, dependendo de onde se olhar.

Aqui, nós temos duas imagens sobrepostas a letras e caracteres, o que é outra maneira de se duplicarem imagens. Ou seja, se apagarmos uma imagem, a outra permanece. Esta imagem está mais clara e a outra mais escura; então colocamos a imagem duplicada, de modo que não se consiga apagá-la.

Esta imagem, se olharmos por um ângulo de 90°, veremos um N, mas se olharmos por um outro ângulo, veremos um L.

Outro método de segurança

Aqui, abaixo, se olharmos a olho nu não encontraremos nada, mas se olharmos de forma amplificada, encontraremos códigos bem perto do pescoço, que é a maneira de se colocar segurança.

Esta é uma holografia muito difícil de ser duplicada.

Uso da biometria

Na verdade, este texto está errado: “O que se pode colocar no cartão para aumentar a segurança?” Pode-se pôr impressão digital. Esses pontinhos, cha-

A segurança do documento

• Security Inks (cont.)

- TLI®



Ângulo de 90°



Visto por outro ângulo

A segurança do documento

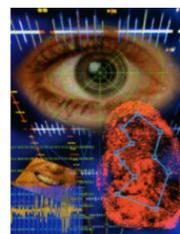
• Impressão de textos pequenos

- Dificuldade de visualização a olho nu.
- Difícil de ser escaneado.
- Não podem ser reproduzidos em copiadoras.



O uso da biometria

- Impressão digital;
- Reconhecimento facial;
- Reconhecimento da íris;
- Topologia da mão;
- Reconhecimento de voz;
- Biometria integrada;
- Entre outras.



mamos de *template*. Aqui, temos a imagem bruta e o reconhecimento facial, o reconhecimento da íris do olho, a topologia da mão, o reconhecimento de voz na forma de frequência e as DMT's integradas. São vários tipos de informações que podemos guardar.

O que é um *smart card*? Normalmente, é um *chip* único. Hoje, num cartão como o do Banco do Brasil ou num cartão de crédito sempre há um *chip* único instalado, contendo microprocessador e memória de contato e sem contato. Ou seja, é um cartão plástico do tamanho de um cartão de crédito com um *chip* eletrônico na superfície, em conformidade com a ISO 7816. O primeiro *smart card*, este que vocês estão vendo, foi inventado na França, em 1974. Vejam que esse conjunto de fios se transformou num *chip* anterior. Até hoje não se ouviu falar em duplicação de *smart card*.

O que é um Smart Card?



- Um cartão plástico do tamanho de um cartão de crédito com um *chip* eletrônico na superfície, em conformidade com a norma ISO-7816.

Vantagens sobre a tarja magnética

Esta é uma tarja magnética; este, um *smart card*. A tarja magnética pode processar dados, ou seja, ser inteligente. Ela é mais robusta e pode armazenar muito mais informações, como ler e gravar.

O que mais ela é capaz de fazer? Pode provar a identidade, guardar e proteger informações e dados criptografados, agir como chave para abrir outros produtos e outros serviços e ser *smart* – inteligente, pequena, tranqüila, fácil de colocar em qualquer lugar.

Onde são utilizados os *smart cards*? Em cartões telefônicos, moedeiro eletrônico, telefone celular GSM e para guardar prontuários médicos. Temos conhecimentos de países em que cada pessoa tem um cartão onde são guardadas todas as informações pessoais de cada um: tipo sanguíneo, quantidade de internações, doenças, cartões para crédito e débito, controle de acesso de sistemas, de acessos de empresas, de prédios e de transmissões em TVs pagas. Enfim, pode-se fazer qualquer

tipo de controle com o *smart card*, inclusive, identificação – documento, carteira de motorista, título eleitoral, entre outras coisas.

Como é feito um cartão? Baseado no ISO 7816. A parte um do ISO fala de características físicas; a parte dois, das dimensões e seus contatos, e assim por diante.

Na verdade, o *smart card* é um corpo plástico com cavidade para se colocar o cartão. Ele tem um *chip* bem pequeno aqui dentro e a parte de contato, brilhante, que vocês vêem nos seus cartões.

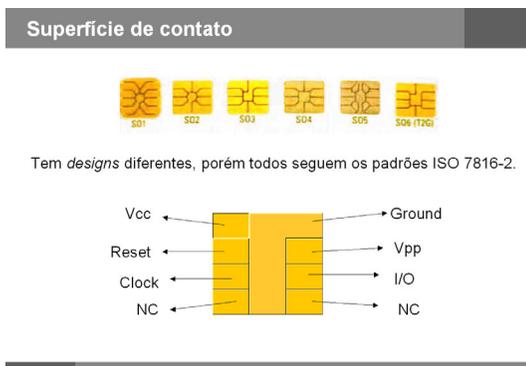
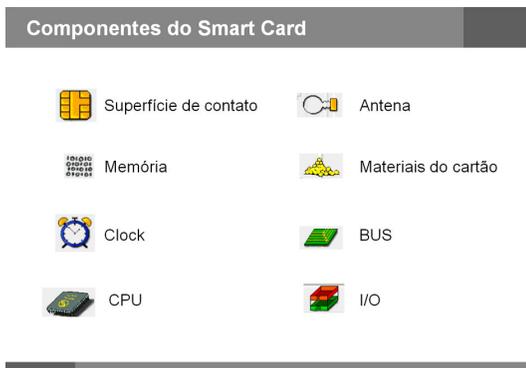
Componentes de um *smart card*

Superfície de contato – que se enxerga no cartão –, memória, relógio, processador e antena. Materiais do cartão: plástico, PVC, polietileno, PC. Meios de comunicação: *BUS* e *input* e *output* – como se coloca e retira informações no cartão.

O processador serve para dar inteligência. Podem-se rodar programas que façam isso ou aquilo, controlar créditos e débitos, segurança da criptografia, da mesma maneira do *notebook*, só que minúsculo e com menos funções, apenas as específicas para atuar no que interessa.

Superfície de contato

É aquela parte brilhante vista no cartão. Segue a norma ISO 7816, e cada quadradinho daquele tem uma função. É tudo dividido. Quem olha de fora pensa que é uma placa brilhante, mas não; cada parte tem uma função específica.



Parte de contato externo

O *chip* possui dois fios grudados na parte de contato, feitos de ouro e muito finos. Se por acaso alguém dobrar o cartão e tirar o *chip*, o que acontece? Se aquela lâmina arrebenta, ele perde contato com a parte externa e deixa de ser utilizado.

Aquela cola marrom vista ali é o LC *chip*, é muito especial e não é colocada na superfície toda, só no meio; caso contrário, fica sem flexibilidade e quebra quando se senta em cima dele.

Memória

Memória

RAM – Usada para guardar dados temporários. Dados são perdidos quando o *chip* é desenergizado (memória volátil).

ROM – Guarda o sistema operacional do cartão.

EEPROM – Usada para guardar controles de acesso e dados do usuário.

Memória de aplicação – é dividida em 4 áreas:

- **Área do fabricante:** contém o número serial, e dados do fabricante.
- **Área secreta:** contém chaves e dados secretos como o PIN.
- **Área de status:** contador e informações de tentativas de PIN.
- **Área de transação:** dados e aplicativos, organizados em arquivos.

Nós temos a memória RAM, a volátil, que, quando se desliga, apaga-se, como no micro-computador: carrega-se algo na memória e se se desligar o micro, o que estiver na memória se apaga, e o que estiver no disco permanece. Temos também a ROM, onde é guardado o sistema operacional do cartão – ele tem

um sistema operacional, como no micro de vocês.

Temos dois EPROMs, o guarda-controle, e a memória, que é dividida em quatro partes. Na primeira, guardam-se informações do fabricante; na segunda, pode-se guardar alguma coisa secreta, a área de *status* e a área de transições, onde se fazem os trabalhos e se organizam arquivos.

Processador

Nos cartões microprocessados, encontra-se a CPU. Normalmente, são de 8 ou 16 *bits*, e não de 32 *bits*, e trabalham operando o sistema operacional lá dentro. Aqui, nós temos canais de comunicação entre vários componentes de uma BUS.

Fabricação e inicialização

O fabricante do *chip* produz o *chip*, a máscara que contém o sistema operacional. Depois, o fabricante, se quiser, inicializa o *chip*, colocando o sistema operacional dele, ou de outro que se pedir. Esses *chips* são colocados em fitas rolantes – dispostas em um rolo. Você coloca um monte de *chips*

gradados nas fitas, põe na máquina; um lado entra cartão, a máquina corta o *chip*, coloca no cartão e solda – tudo automático.

Na inicialização ainda se pode colocar o sistema operacional de outros, ou colocar aplicativos, ou personalizar algo que se queira. Se a Justiça Eleitoral for usar um cartão desses, ela poderá pôr na informação interna, já na montagem, todos os dados pessoais.

O contratante pode ser banco, universidade, órgão comercial, governamental – qualquer um. O fornecedor do sistema operacional pode colocar informações, mas sob supervisão de quem estiver contratando, senão ele coloca coisa estranha. Portanto, deve-se estar atento.

Pré-personalização, dados comuns à aplicação: quando se fala em personalização mesmo, são os dados individuais .

Os cartões são padronizados para todos, os *chips* são padronizados, mas os nomes das pessoas são diferentes. Assim, quando falamos em personalização, queremos dizer individualizar informações para cada tipo de cartão.

Alguns fabricantes

Philips, Dallas, Infineon, Motorola, Fujitsu, NEC. Há vários fabricantes mundiais.

Sistemas operacionais

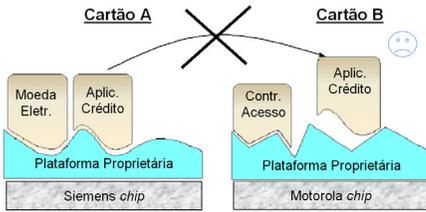
Vocês devem estar pensando: “Puxa vida! ouvimos falar tanto de sistema operacional de microcomputador, e, quando chegamos aqui, encontramos sistema operacional novamente! Um negócio tão pequeno!” Mas é: há sistemas operacionais postos no *chip* – proprietários e abertos –, assim como nos micros. A Microsoft é proprietária do Windows, e o Linux, dizem, está no aberto.

Quando se diz proprietário, quer-se dizer que se alguém – uma empresa – produziu e registrou o produto, e, se alguém quiser dele fazer uso, tem de pagar *royalty*. Sistema aberto é aquele que se pode usar à vontade, que não tem dono.

Sistemas operacionais proprietários

Temos embaixo os *chips* da Siemens e da Motorola, assim como plataformas de sistemas operacionais proprietários. Os aplicativos colocados em cima do cartão não se conversam. Temos aqui sistemas de

Sistemas operacionais proprietários



chip das marcas Siemens e Motorola, sistema operacional e plataforma aberta, ou seja, os aplicativos conversam um com o outro. Assim, precisamos tomar muito cuidado porque, quando seguimos para uma plataforma fechada, o sistema deixa de ser intercambiado. Temos de usar sempre o mesmo sistema fabricado e desenvolvido para aquela

plataforma; quando o sistema é aberto, não.

Penso termos chegado ao fim da apresentação. Se alguém tiver alguma pergunta, estou à disposição.

OSVALDO CATSUMI IMAMURA (Secretaria de Informática/TSE)

Algumas questões vão se repetir, mas darei um enfoque um pouco diferente da apresentação do Dr. Nakaya. Os tópicos são bem simples: falarei sobre segurança e a respeito de algumas características da biometria.

Biometria

Foi apresentada na impressão digital, a partir da face, da íris, retina, palma da mão, assinatura, voz e DNA. Todas essas características já são de conhecimento público, faltando apenas entender um pouco mais como isso pode ser aplicado para resolver nossos problemas do dia-a-dia.

Escola Judiciária Eleitoral

BIOMETRIA

- Impressão digital
- Face
- Íris
- Retina
- Palma da mão
- Assinatura
- Voz
- DNA

Características desejáveis

Nós temos quatro características básicas. A primeira é a universalidade: todos devem ter alguma coisa. Se vou coletar a impressão digital, todos devem ter dedos.

Unicidade. Somente um indivíduo deve ter. Parece um pouco paradoxal, mas é o seguinte: que todos tenham dedo, mas cada dedo seja diferente um do outro.

Permanência. Alguma característica que resista ao tempo. Ou seja, se a pessoa crescer, ficar mais madura, mais experiente, aquela característica não muda.

Por último, que possamos coletar essas informações. Não adianta nada haver algumas características que atendam aos três primeiros pré-requisitos, mas que não sejam coletáveis. Depois toquei um pouco nesse ponto, que é uma das barreiras existentes hoje para algumas técnicas.

Com relação à coleta, há algumas propriedades que devem ser obedecidas: desempenho, credibilidade e robustez. Desempenho, no sentido de que ela precisa se adequar ao tempo em que precisamos estar realizando a coleta de informação. Esse é um ponto bastante importante porque, se resolvermos pôr algumas dessas informações biométricas em um novo título, ela precisa atender a esse requisito. Senão, daqui a pouco, vou precisar de seis meses para coletar essa informação para pôr no documento e mais oito meses para analisar, e o título só sair no próximo ano – é uma situação que precisamos evitar.

Credibilidade. Nós precisamos criar um processo onde ninguém questione como essas informações estão sendo coletadas e trabalhadas, principalmente quanto à integridade da informação.

Robustez. Uma dificuldade de introdução de falhas, de falso aceite, falsa rejeição. As questões que estão sendo discutidas no grupo são: se vamos usar ou não a técnica da impressão digital, quais as técnicas existentes, quais os fornecedores hoje no mundo e como é feita a

Escola Judiciária Eleitoral

BIOMETRIA

Características desejáveis:

- **universalidade** – todos devem ter;
- **unicidade** – somente um deve ter;
- **permanência** – imutável com o tempo;
- **coletável** – possibilidade de coleta de forma quantitativa.

Propriedades das técnicas de coleta:

- **desempenho** – precisão, necessidade de recursos;
- **credibilidade** – confiabilidade do processo, integridade;
- **robustez** – dificuldade de introdução de falhas, falsa aceitação e falsa rejeição.

classificação das digitais. Mas se, no momento da votação, o eleitor colocar o dedo, e o equipamento o rejeitar? Tudo isso tem de ser estudado.

Hoje, apesar da tecnologia estar bem avançada, o índice de falsa aceitação, ou falsa rejeição, existe. Tudo depende do refino da tecnologia selecionada, que pode variar desde equipamentos que podem ser comprados nos *shoppings* – para se colocar o dedo no lugar do nome e senha para entrar no computador –, que custam em torno de R\$300,00 a R\$500,00, até equipamentos que podem chegar a US\$5 mil dólares e fazem exatamente a mesma coisa, só que coletam a digital. A grande diferença está na qualidade da tecnologia por trás de tudo isso, não só a tecnologia de coleta como a de processamento dessas informações.

Por exemplo, nessa de R\$300,00 – tenho uma no meu *notebook* –, o índice de rejeição fica na faixa dos 15%; portanto, é totalmente incabível usar um sistema desses em um processo eleitoral, se termos a probabilidade de rejeição ou de falso aceite em níveis tão altos.

Nas tecnologias mais refinadas, os índices oscilam de 0,1% a 0,01%, dependendo do preço que se paga por elas. Esse é um dos temas que está sendo discutido dentro do grupo, para chegarmos a um ponto em que o dinheiro público possa ser utilizado de forma correta.

Sensores.

Nós temos no TSE um sensor de mão, que ninguém sabe ainda para que serve, pois ninguém o usou. Mas – brincadeira à parte – trata-se de um material que está sendo implementado para dar agilidade ao processo. Ou

seja, as pessoas que trabalham em um determinado setor, ao invés de colocarem a senha, poriam a palma da mão para, por exemplo, abrir uma porta ou permitir um acesso.

Aquele menor é um desses sensores cujo preço varia de R\$300,00 a R\$1.000,00. Estes são os mais simples, e a grande diferença, com relação à tecnologia

Escola Judiciária Eleitoral

SENSORES



da captura da informação, consiste em coletar a imagem como se eu tirasse um retrato do meu dedo e conseguisse distinguir a impressão digital. Ou tenho no meu sensor alguma coisa a mais, como uma câmera infravermelha, que irá coletar variações de temperatura. Trata-se de um equipamento com a tecnologia capacitiva, sensível à pressão, ao toque. Cada uma dessas tecnologias vai somando a qualidade da informação coletada e, ao mesmo tempo, o refino dessas informações.

Vamos falar um pouco mais da digital, uma tecnologia mais conhecida e forte candidata a estar presente nos nossos documentos. Ela já está presente em vários documentos que usamos hoje no dia-a-dia, como a carteira de identidade, mas temos de refinar o seu uso.

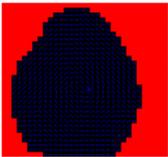
A imagem na parte da esquerda de vocês é aquela coletada de um dedo. A primeira operação que se realiza – falarei bem por alto as etapas de processamento dessas informações – é separar a imagem do dedo com relação às informações periféricas, que não têm nenhuma importância dali para frente.

Na imagem da direita, eu começo a percorrer as linhas e a definir a direção dessas linhas. Aqui está um pouco difícil de se perceber, mas, se chegarmos um pouco mais perto, notaremos algumas linhas como se fossem setas, indicando o sentido por elas percorrido.

Essa informação é muito importante, pois guarda relação com algo que fazemos no nosso cotidiano mas nem percebemos: andar de carro. Quando dirigimos, temos, na estrada ou na rua, informações como um terceiro cruzamento depois de uma curva, entrada para a direita, virar à esquerda. São coisas que estamos acostumados a fazer no nosso dia-a-dia e procuramos coletar informações dessa natureza.

Em seguida, uma vez que essas informações foram retiradas, volto para a imagem e a transformo em uma informação binária, ou seja, somente em dois níveis de cores: preto ou branco. Faço um afinamento das linhas e

Escola Judiciária Eleitoral

<p>DIGITAL</p> <p>Destaque da imagem</p> <p>A imagem da digital é separada da informação da sua vizinhança.</p>	<p>Direção</p> <p>A imagem da digital é processada para determinar o sentido de formação das linhas capturadas, identificando os núcleos e as ramificações.</p>
	

Escola Judiciária Eleitoral

Binarização

A imagem da digital é transformada em informação binária (preto ou branco).

**Afinamento**

A imagem binária é transformada em linhas finas.



começo, então, a perceber essas curvas – apenas para destacar algumas das particularidades da digital.

Na imagem anterior, percebemos acontecerem situações que parecem semelhantes, mas estão invertidas. O que é claro ali está escuro aqui e vice-versa. Há bifurcações, pontos isolados. São esses tipos de informações coletadas dentro da

digital – o papiloscopista é treinado para enxergá-las. O que a tecnologia tenta fazer é repetir o trabalho do papiloscopista. Essas informações servem para que possamos destacar as diferenças de uma digital para outra.

Todas aquelas informações que vimos no *slide* anterior, vamos procurar identificá-las no dedo, ou seja, vamos marcar no dedo essas ocorrências.

Existe um estudo técnico no sentido de que, se identificarmos pelo menos treze dessas características, conseguiremos identificar uma pessoa. Daí em diante, é um refinamento utilizado somente em casos de verificação criminal. Em verificação civil, normalmente são suficientes para essa análise.

Aqui do lado, já não parece mais o dedo, mas, na verdade, é a mesma informação que está ali. Uma vez identificada aqui, com bolinhas vermelhas e azuis, retiramos as outras informações que não são interessantes, que só poluem o mapa, e destacamos somente os pontos vermelhos dos azuis. Partimos, assim, para uma outra técnica, a de fazer a conexão entre eles.

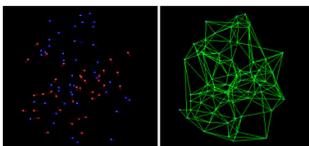
Escola Judiciária Eleitoral

Extração de minúcias

Determinação de terminações e bifurcações. São necessárias, pelo menos, 13 minúcias para uma identificação.

**Padrão, codificação e comparação**

Determinação de um padrão para a digital e a codificação da informação de forma a absorver as possibilidades de ocorrências. O código gerado é utilizado para comparações 1:1 ou 1:N.



Aqui, temos três situações idênticas. É a mesma foto. Podem parecer que não, mas são iguais. Em termos de qualidade de informação, trazem o mesmo quantitativo.

No momento da coleta da digital, temos de ter chegado a esse modelo com essas conexões estabelecidas. E esse é exatamente o preço que pagamos pela tecnologia. Quem chega mais rápido a isso, com a melhor qualidade, a melhor precisão nesse último modelo... Aí é que entram os custos, a capacitação das empresas, as pesquisas realizadas.

Só para o conhecimento dos senhores, esse trabalho ainda continua em evolução, não está totalmente encerrado. O grande desafio está em se conseguir reduzir o tempo necessário para se chegar até esse modelo, que é o codificado e armazenado depois no computador ou transcrito na carteira de identidade de forma simplificada.

Por exemplo, tenho uma carteira do antigo Ministério da Aeronáutica, de quando fiz o CPOR, e, do lado da minha digital, aparece o código V-4444, que representa o modelo do meu polegar direito, coletado ali, cuja imagem está estampada na própria cédula. A qualidade desse processamento é importante para duas finalidades: fazer uma comparação 1 para 1, ou seja, confirmar se o dedo é mesmo meu – o resto não interessa –; e a segunda, comparação 1 para “n”, ou seja, meu dedo não é de mais ninguém.

Trata-se de diferença sutil, mas é muito importante ter essas informações porque, no momento da votação, posso apresentar um documento que me identifique e me habilite a votar. Daqui a pouco, chega outra pessoa com outro documento que a identifica como se fosse eu, e também é autorizada a votar. Pode ocorrer isso? Sim, porquanto foi feita a comparação 1 para 1, ou seja, só se comparou a informação do portador do documento com o que estava nele, não se verificou se o documento é único. Pode, então, haver repetições? Sim. Por isso a necessidade de se fazer a comparação 1 para “n”, o que significa dizer que precisamos fazer um processamento em que tenhamos, de forma absoluta, a identificação de cada eleitor dentro o nosso conjunto de 121 milhões de eleitores.

Por isso mesmo, esse modelo que terei de gerar para fazer essa comparação 1 para “n” é relativamente complexo e demandará infraestrutura razoável para essa operação.

Alguns especialistas perguntam se isso seria necessário somente se tivéssemos interesse em gerar um documento para uso criminal. Ele é importante da mesma forma que um documento de uso civil, para termos a

certeza de que cada indivíduo está realmente identificado corretamente e com boa margem de segurança.

Assim, independentemente de criminal ou civil, precisamos ter essa certeza. A diferença para o criminal é que não precisamos coletar todos os dedos, mas conforme critério estabelecido resultante de estudo mais detalhado a se realizar.

Por que 1 para 1, se faço 1 para “n”? Se fomos desprender um recurso que seja dentro da possibilidade do país, talvez tenhamos de esperar um dia para o reconhecimento de cada digital. O computador teria de ficar processando um dia inteiro para poder identificar o Katsumi do restante dos 121 milhões de eleitores, inviabilizando, assim, um sistema desses num cartório eleitoral. Porém, 1 para 1 é viável, pois teremos o resultado em questão de segundos. Em cinco ou dez segundos, no máximo, conseguiremos fazer todo esse processamento até chegarmos às informações necessárias a uma comparação 1 para 1, que é viável, inclusive, para se colocar no local de votação a fim de habilitar o eleitor ao voto.

Precisamos fazer um casamento e ter a certeza de qual o melhor equilíbrio entre a comparação 1 para 1 e 1 para “n”. Essa também é uma das atribuições do grupo.

Temos aqui várias fotografias, familiares principalmente a quem já atuou no cartório, recebendo as fotos dos candidatos nas eleições. Parece piada, mas há retratos em que as pessoas vêm dessa maneira mesmo – ou são tirados com *flash* e não percebemos os olhos delas –, ou por questões da religião, ou do hábito do país, negam-se a tirar. Há ainda outras que se recusam a tirar o chapéu no momento da foto.



Enfim, temos várias situações aqui, como a da senhora que acaba de alisar o cabelo e faz questão de que ele apareça no rosto, por conta do investimento feito no cabeleireiro, e assim por diante.

Nessa foto, dá para ver, há um X: rejeitado, aceito, e assim por diante. Essa informação consta no banco de dados da ICAO, órgão de aviação civil internacional, que tem a responsabilidade de criar normas para controle da aviação civil. Ele faz todo o controle de como os aviões podem estar voando nos céus do mundo e, também – uma coisa até estranha –, estabelece as regras de como se devem emitir passaportes. E foi exatamente desse documento que detalha como o passaporte deve ser produzido que tirei essas informações da foto.

Uma vez tirada a foto e obtido o aceite, começa-se novamente todo aquele trabalho, como aconteceu na digital. Existe todo um modelo matemático para ver a distância entre os olhos, entre a posição da foto, onde foram enquadrados. Esse enquadramento – para quem tirou visto americano recentemente – porque agora não se usa mais a foto 5x78, mas 5x5 – o consulado americano segue à risca.

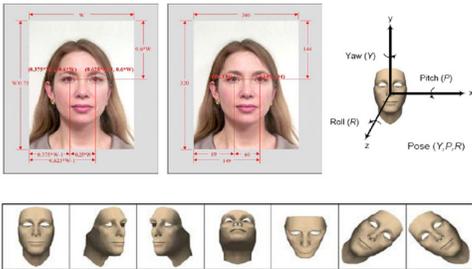
Todas as pessoas, qualquer que seja o tamanho da cabeça que possuam, são convidadas a ocupar uma área muito próxima uma da outra para fazer o enquadramento. Por que é feito isso? Essa imagem depois é transformada num modelo computacional, a partir do qual é tratado com as características da face da pessoa.

Portanto, aquela foto presente no visto americano, escaneada, traz todas essas informações para a identificação da pessoa. Quando alguém chega à imigração em qualquer porto de entrada nos Estados Unidos, tira uma foto, que é comparada com a do passaporte, e é feita uma comparação 1 para 1, como na digital. É mais rápido, leva apenas alguns segundos para averiguar se a pessoa é realmente a portadora do passaporte.

Um vez coletado isso, quais as informações retiradas para se montar esse modelo? Basicamente essas aqui. Já existe norma que prevê quais os pontos que devem ser coletados. Por isso recomendo às senhoras que, ao tentarem fazer uma cirurgia plástica, atentem a esses aspectos, ou levem pelo menos esse *slide* para seu médico, seu cirurgião plástico, para trabalharem nisso, pois, de repente, viajam com uma cara nova, tentam entrar nos Estados Unidos e não serão aceitas.

Parece brincadeira, mas eles vêm até a orelha, por ser muito particular. Até língua, olho, nariz, arcada dentária, tudo isso é avaliado rapidamente

Escola Judiciária Eleitoral

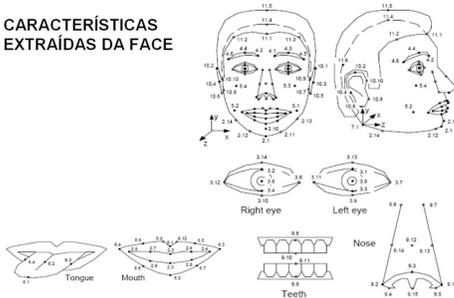


no reconhecimento da face de uma pessoa.

É claro que essas informações estão muito mais ilustrativas em relação ao que vamos utilizar no nosso novo documento, mas podemos perceber que todo tratamento feito aqui também é dado na digital. Ou seja, são criados modelos com pontos muito bem definidos para serem estudados, senão a biometria não tem validade nenhuma. Posso fazer uma coleta de informação em que há duplicidades, e, para tal, é feito um estudo muito técnico.

Escola Judiciária Eleitoral

CARACTERÍSTICAS EXTRAÍDAS DA FACE

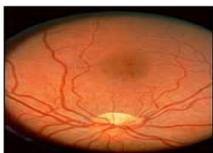


Não vou mais entrar em detalhes, mas o processamento é muito parecido: no caso da íris, da retina, do fundo do olho, também uma informação bem característica das pessoas.

Escola Judiciária Eleitoral



ÍRIS



RETINA

Aqui, todas as informações de como os vasos sanguíneos estão dentro do globo ocular. Eles são verificados e modelados para verificação.

Propriedade da íris

Por que a íris também é biometria interessante a ser utilizada? Porque é protegida do ambiente externo, não sofre agressões como a digital. A menos

para quem gosta de andar de motocicleta sem óculos de proteção, porque recebe muito vento.

Impossibilidade de modificação por atos cirúrgicos

Pode-se fazer cirurgia a *laser* de correção de miopia, de astigmatismo, hipermetropia, sem problema nenhum. O olho da pessoa continua o mesmo.

Possibilidade de realização de teste utilizando a luz como fonte

Essa é uma grande vantagem também. Não preciso colocar um dedo onde uma pessoa que acabou de sair do banheiro pôs. Trata-se de higiene, de contato, alguém chegar com o material que já passou na mão de várias outras pessoas e ainda colocar dentro do seu olho. Não precisa, basta uma fonte de luz para fazer essa coleta de dados. É como tirar fotos, não agride em nada a pessoa. Facilidade de coleta sem a necessidade de contato físico: essa é a grande vantagem de utilizar essa informação do olho.

Palma da mão

Essa máquina – quem é do TSE conhece bem – utiliza a geometria da mão e a topologia das veias. No caso do TSE, o modelo mais simples só utiliza a geometria da mão. Esses pontos com as setas são avaliados, e as referências para a avaliação são exatamente os cilindros que estão ali.

É um cilindro-guia para a palma da mão, que serve não só como guia para o alinhamento correto dos dedos, mas também como referencial para se medir o extremo do dedo, entre outras coisas.

Há também um sistema que, ao se colocar a mão, acende uma luz e fotografa as veias contidas por cima da palma da mão. A característica das veias com suas ramificações é específica de pessoa para pessoa.

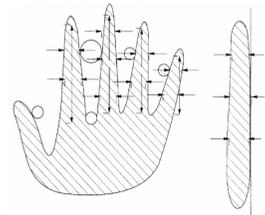
Outras técnicas de coleta de assinatura: voz, DNA, etc.

A assinatura hoje é bastante utilizada por um grafologista, para ver a pressão que a pessoa exerce quando assina, o espaçamento entre as letras, as geometrias em algumas – que se destaca em relação a outras –, o alinhamento. São várias informações retiradas.

Escola Judiciária Eleitoral

PALMA DA MÃO

- Geometria da mão
- Topologia das veias



No caso da voz, as informações mais importantes são retiradas da frequência, que também é uma das informações. Mas o que caracteriza a voz é o mapeamento resultante de todo trato vocal, que começa nos lábios e termina no pulmão.

Consigo mapear por meio da voz, não dos brônquios, porque ali já não dá mais, mas da saída do pulmão até a ponta dos lábios da pessoa. Consigo criar esse modelo, que também é único e bastante importante. E também pelo movimento da língua, quem fala com a língua presa.

Outra informação usada hoje é o DNA, que é um processo muito rico, porém bastante lento. Nesse caso, a informação pode ser obtida por meio de coleta de um pedaço, por exemplo, de pele, sangue ou qualquer outra parte da pessoa, ou até um fio de cabelo que esteja no local.

Segurança

Tudo isso podemos resumir em duas coisas: riscos percebidos e riscos não percebidos. Uma das preocupações em se criar algum documento novo – estou generalizando, não vou nem falar especificamente em novo título eleitoral, mas, sim, em documento novo, de forma genérica – é a de que precisamos ter essas informações muito bem trabalhadas. Quais são os riscos desse novo documento?

Por exemplo, há hoje um documento que virou uso e costume, a maioria das pessoas que o possuem portam somente a ele: a carteira de motorista. Ela traz informações do RG e CPF, tem assinatura e foto, informações básicas, mas não vale legalmente para determinados fins. Uma vez até briguei com uma pessoa, num cartório de notas, que me exigiu o RG, porque precisavam tirar cópia para colocar no processo. Não aceitou a carteira de motorista como documento para anexar ao processo, pelo fato de a coleta de informações presente na carteira de motorista ser simplesmente informativa.

Na verdade, é preciso apresentar o RG, porque não se tem de onde tirar essas informações. A pessoa anota tudo e depois transcreve, devendo observar todo um processo muito bem determinado para fazer essa transcrição. Mas temos de ter esse cuidado para que tudo seja muito bem documentado e analisado, não só tecnicamente, mas legalmente, para validar, ou não, o processo.

Já perceberam que, em vários lugares, quando tentamos passar pelo segurança, ele nos pergunta o número do RG e, quando falamos, nos deixa entrar? Temos de tomar cuidado na geração desses documentos para que a fonte de todas essas informações transcritas esteja muito bem registrada. Por isso precisamos realizar esse estudo com um pouco mais de carinho, principalmente pelos riscos intangíveis, porquanto se o documento cair em descrédito, apesar do alto investimento que possamos realizar, voltará a ter praticamente o mesmo valor do nosso título atual. Esse é um risco que não podemos correr.

Realizamos investimentos para que o documento traga algum valor agregado que seja interessante para ser utilizado posteriormente em outros processos, quais sejam diminuir a fila dos eleitores nas seções eleitorais, cadastramento mais rápido, transferência do título de um lugar para outro de forma muito mais rápida e eficiente, além de outros benefícios que temos de levar em consideração nessa situação.

Quanto à materialização, o Dr. Nakaya fez um belo apanhado, que apenas recapitulo: papel ordinário – no caso das certidões emitidas hoje, papel de segurança. Coloquei o título eleitoral aqui, mas, na parte da manhã, o Dr. Sérgio Cardoso disse que não usa papel de segurança. Para mim, usa. Na verdade, aquele papel traz um nível de segurança muito baixo, mas traz. Se não, seria vendido em papelaria. Ele é produzido pela Casa da Moeda e, por mais frágil que seja a segurança, ela existe.

Temos de ter muito cuidado no que diz respeito a essa avaliação da segurança, que não pode ser qualitativa, mas quantitativa. Ela tem de ser feita de forma que se comprove, por meio de documentos, haver segurança, e mesmo que outra pessoa faça a mesma análise, usando a mesma metodologia, os mesmos critérios, também chegue à mesma conclusão.

Plásticos

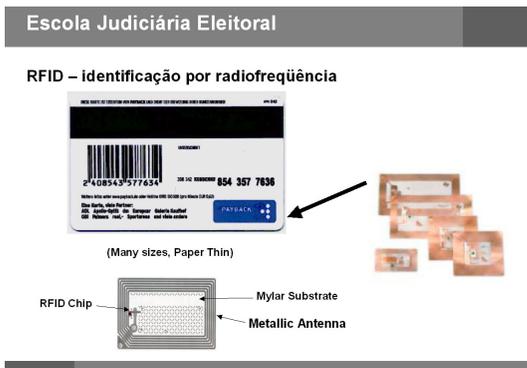
Há vários tipos de plástico e circuitos eletrônicos, como o Dr. Paulo Nakaya bem ilustrou.

No caso do cartão *smart card*, apenas complemento a informação do Dr. Paulo Nakaya a respeito dos valores agregados, pois esta é a parte que mais me interessa no processo. Sobre o que se refere à física, perguntem ao Dr. Paulo Nakaya.

São serviços: o perfil, a segurança propriamente dita – de forma mais ampla, onde a segurança tem autorização, autenticação, direitos e responsabilidades embutidas ali dentro – e o processo de gerenciamento desse documento ou desse meio de veiculação de transporte dessas informações. É interessante porque essa tecnologia permite que se coloque tudo isso lá dentro.

Aqui, temos outra forma de mostrar como é o processador. Tenho um cartão com que estamos fazendo um programa piloto no TSE. É um cartão bonito, todo mundo quer um igual, com uma foto da urna e um *chip*. É claro que o ministro será o primeiro a receber um desses, que poderá ser usado para assinar os *e-mails*, ter segurança para acessar o computador, entre outras coisas. Hoje trabalhamos na formatação das informações e em como colocá-las de forma segura e confiável aqui dentro. Trata-se de um cartão um pouco mais inteligente, pois tem um processador pictográfico, o que faz com que todas as informações, armazenadas ou retiradas, passem por uma porteira de controle absoluto.

Temos uma outra técnica em avaliação, e já chegamos a testá-la, é o modo de identificação usando a rádio-freqüência. Isso hoje é usado em várias situações. Os senhores passam diariamente por elas e não percebem, mas são selinhos colados nos CDs, DVDs, que estão à venda nas lojas, e em livrarias, colocados nos livros, com um valor agregado um pouco maior.



Nesses selos, a espiral em volta é a antena. Ela não tem bateria, capta a energia no ar e ativa o processador, a memória, e faz todo o processamento.

Nesta ilustração, o selo está colocado aqui. Trata-se de um selo comum, que as crianças gostam de trocar. Hoje em dia, está em moda ter caderninho de adesivos para trocar com colegas. São adesivos desse tipo que são colados aqui. A grande vantagem é a de que eles podem trazer informações de que somente aquele produto esteja carregando. É uma técnica bastante

utilizada. Os grandes fazendeiros, criadores de gado, já a estão usando no rebanho. Não usando selinhos, mas cápsulas injetadas na pele do gado para fazer o controle.

Concluindo, nós temos alguns pontos de orientação e controle neste trabalho; o primeiro é a finalidade. Estamos definindo hoje, para deixar bem clara e concreta a finalidade desse documento, qual o uso que vamos fazer dele. Os senhores podem colaborar bastante debatendo esse item posteriormente, porque ele irá pinçar as tecnologias que traremos e o seu refinamento.

Portanto, a escolha da tecnologia é fundamental para aqueles valores agregados que queremos pôr no documento. Não adianta escolher tecnologia por tecnologia. Quem vai ser a métrica da escolha são os valores agregados.

Além disso, existem a análise do custo-benefício, a flexibilidade de vida útil do documento, a utilidade do documento, a comodidade e a estabilidade – se usarmos uma técnica como essa do cartão que tem um *chip*, posso deixar um espaço vazio para futuros usos. Portanto, posso colocar outras coisas, tais como convênio, plano de saúde, *ticket* refeição, ou qualquer outra coisa, desde que esteja no padrão de mercado e pré-coordenado junto a essas outras instituições.

Isso já existe, por exemplo, em Hong Kong, que já implantou um sistema de identidade única. Na verdade, não é um número único, mas um cartão único de identidade que carrega todas as identificações sociais, criminais, civis, etc., além de identificações financeiras. A pessoa não tem mais o cartão do banco, mas o seu cartão. Ou seja, com a identidade, vai ao banco onde tem contrato e é colocada uma senha para que faça uso do cartão de crédito.

Esta última parte, a escalabilidade e interoperabilidade são pontos a serem considerados quando temos preocupação também com o Executivo e o Legislativo.

Esta é uma carteira de identidade da Colômbia. O material usado é o Teslin; há uma película de segurança por cima para proteger a impressão a fim de que não haja aquele problema de raspagem para fazer alteração de dados. Está à disposição para quem quiser ver.

Agradeço a atenção e fico à disposição para perguntas.

DEBATES

- **OSVALDO CATSUMI IMAMURA** (Secretaria de Informática/TSE)
- **MAURO ALMEIDA NOLETO** (coordenador da EJE/TSE)
- **PAULO NAKAYA** (Secretaria de Informática/TSE)
- **MÁRIO CÉSAR SANTOS** (gerente-geral Digimarc ID Systems)

Chegou à mesa uma indagação ao professor Catsumi, pedindo que ele discorresse um pouco sobre a experiência de outros países, quanto à biometria.

OSVALDO CATSUMI IMAMURA: Um dos usos da biometria é esse caso de Hong Kong, que citei: a biometria está inserida dentro do cartão.

De todas as experiências ocorridas no mundo, onde se conseguiu chegar até à materialização desse documento à mão do cidadão, para alguma finalidade, independentemente de se é total ou parcial, selecionou-se a biometria como impressão digital, por ser uma tecnologia de muito mais facilidades para a realização desse trabalho.

A África do Sul tem feito trabalho muito interessante, em que boa parte das informações biométricas não são coletadas diretamente das pessoas, mas dos arquivos que o órgão responsável pela identificação do cidadão possui, que são escaneadas. A imagem desse arquivo é trabalhada para resgatar as informações das digitais para serem tratadas computacionalmente. Assim também vários países fazem esse trabalho, como a Bélgica, a Costa Rica, a Colômbia, a Venezuela, exceto Hong Kong, Singapura e Malásia, onde os governos tocam o projeto para valer; nos outros, é desenvolvido pelo segundo escalão de governo.

Temos vizinhos realizando parcialmente esse projeto, como Venezuela e Colômbia. O referendo da Venezuela, realizado no ano passado, utilizou a tecnologia de comparação da digital, mas toda a classificação das informações 1 para “n” foi feita parcialmente. No momento da votação, foi

usada a comparação 1 para 1, ou seja, a verificação para saber se o documento portado pelo eleitor continha as informações necessárias para o identificar.

MAURO ALMEIDA NOLETO: Esta pergunta traz duas questões interligadas referentes a custo. A primeira é: quanto custaria, a preços de hoje, a substituição dos 121 milhões de títulos de papel por *smart cards*, com foto digital do eleitor, mais os sensores óticos para as mesas receptoras de votos? Pergunta dirigida a ambos.

A segunda pergunta: a segurança, como demonstrado, é possível, porém, diante da escassez de recursos, como viabilizar a identificação do eleitor de forma segura? A unificação de todos os dados do cidadão num único documento poderia ser a solução, resguardada a privacidade individual? Esta pergunta é do Sr. André Pegado (TRE/PE), e a primeira, do Sr. Osvaldo Maneschy, do Partido Democrático Trabalhista.

PAULO NAKAYA: Com relação a custo, vai depender do tipo do plástico utilizado no cartão. A capacidade do *chip* hoje não faz muita diferença, mas o tipo de cartão faz.

Se for usado, por exemplo, o Pet-G, e se forem colocados 32 kb, sistema operacional criptografado a *laser*, fará diferença. Se se puser a *laser* hoje, e fizer no volume de 15 milhões, custa em torno de US\$2,00, mais ou menos. Se for usado policarbonato, nas mesmas condições do *laser*, com segurança, custa em torno de US\$4,00, no volume de 15 milhões. Se esse produto for estimado para um volume de 120 milhões – policarbonato –, deve estar na faixa de R\$2,00. Ou seja, volume tem influência direta.

Mas há um problema sério: o policarbonato não é fabricado no Brasil. Num volume de 10 a 15 milhões, importa-se o cartão pronto e sai mais caro. Se fizermos uma encomenda de 120 milhões, as empresas trazem fábrica para o Brasil, e o preço cai consideravelmente para quase US\$2,00.

Portanto, há muita variação em função da quantidade, da origem do material e do tipo de impressão. Quando se fala em tipo de impressão, temos de analisar a capacidade produtiva dos equipamentos do Brasil. Termo impressão temos bastante, mas quando se fala em *laser*, precisamos

analisar a capacidade produtiva brasileira ou importar equipamentos. Esses são os parâmetros a serem analisados.

OSVALDO CATSUMI IMAMURA: Complementando a primeira resposta, talvez a platéia tenha percebido ênfase maior nos *smart cards*, mas não se empolguem, pois foi proposital. Como abordou o Nakaya, os *smart cards* possuem muitas vantagens, mas também fragilidades. Assim, entre as possibilidades de implementação, de materialização do documento, ela é uma das mais frágeis. No entanto, estamos fazendo avaliação de tudo isso.

Com relação à pergunta do TRE/PE, referente à segurança da informação, para se garantir essa segurança, precisamos realizar uma perfeita correlação entre as informações. Não necessariamente quando as informações estiverem presentes num único documento. Exemplo disso: passamos quase que despercebidos, durante as duas últimas eleições, quando assinamos os fontes, os programas que foram para as urnas eletrônicas instaladas nas seções eleitorais durante as eleições de 2002 e 2004.

O que nos garante serem os programas realmente aqueles distribuídos pelo TSE não é o fato de se ter uma cópia desses programas, mas, sim, o *hash* – a assinatura dos programas. A assinatura nada mais é do que a forma de correlacionar um conjunto de informações de grande porte, um grande volume de informações, com outro conjunto com número pequeno de informações, e fazer perfeita correlação entre esses dois conjuntos. É para isso que serve a tecnologia – senão, teríamos de andar com um caminhão de documentos conosco.

Precisamos ter essas informações no cartão não necessariamente para garantir a segurança – e não é interessante fazer isso, pois, no caso de perda ou tentativa de fraude, que é possível acontecer nesses documentos, seja em papel, seja em *smart card*, seja em outro tipo de materialização –, mas para que possamos garantir a proteção do indivíduo, não expondo totalmente todas as informações dele para o fraudador ou para a pessoa que tenha essa intenção. Tudo é levado em conta.

MAURO ALMEIDA NOLETO: Há duas questões, e eu pediria brevidade nas respostas.

Questão encaminhada pelo Sr. Mário César Santos, da empresa Digimarc: “Potenciais fornecedores de empresas interessadas podem ter acesso à comissão?” Cabe esclarecer que essa é a comissão de trabalho que o TSE instaurou para estudar alternativas ao modelo de identificação dos eleitores. E pergunta ainda se há um processo de avaliação de cartões similar ao trabalho que está sendo feito com a parte de biometria, conforme citou o Dr. Osvaldo Catsumi.

A outra questão, feita pela Dra. Helena Fialho Moreira (TRE/PB): “Nos países que já adotaram, ou estão estudando a possibilidade de utilização de um único documento para identificação com fins civis, eleitorais etc., como é tratada a questão da comunicação de dados entre os diversos órgãos estatais envolvidos?”

O Sr. João Luiz, do TSE, pergunta qual a aplicação imediata e/ou prática das tecnologias demonstradas.

OSVALDO CATSUMI IMAMURA: Respondendo na ordem inversa – porque minha memória é mais fácil de resgatar a informação –, todas as tecnologias apresentadas já estão disponíveis para serem aplicadas.

Apesar de as tecnologias estarem disponíveis, as pesquisas ainda continuam nas universidades, em centros de pesquisa, nas empresas que trabalham com essas tecnologias. Continuam para um refinamento, aprimoramento, pois nenhuma delas consegue chegar hoje a uma posição absoluta de reconhecimento ou de classificação das informações, porquanto apresentam possibilidade de risco, por menor que seja.

Com relação à comunicação de dados no país que utiliza documento único para todas as finalidades, podemos dizer: nesse país, como foi um projeto nacional coordenado por órgão federal, simplesmente adotou-se um banco único onde outros órgãos fazem o acesso. Claro que não total, porque não é um banco onde todos podem chegar a todas as informações, mas parcialmente.

Existem casos, por exemplo, em que as informações simplesmente são de consulta: para dizer que essa pessoa é a pessoa, ele responde simplesmente “sim” ou “não”. A pessoa não tem acesso ao banco; simplesmente, é devolvida uma resposta à pergunta feita. Dessa forma, existem vários níveis de segurança implementados para proteção da privacidade do cidadão.

MÁRIO CÉSAR SANTOS: Potenciais fornecedores e empresas interessadas podem ter acesso à comissão? Há um processo de avaliação de cartões similar ao trabalho que está sendo feito com a parte de biometria, conforme citou o Dr. Osvaldo Katsumi?

OSVALDO CATSUMI IMAMURA: As empresas que possuem essa tecnologia podem se sentir à vontade para conversar conosco, trazer algumas informações complementares que possam colaborar, ajudar a melhorar esse processo. Não é necessário que a participação seja simplesmente com o conhecimento específico que cada um dos membros possui. Estamos trabalhando com a sociedade e com a iniciativa privada para que essas informações agreguem valor às decisões a serem tomadas brevemente.

ADAPTAÇÕES DO SISTEMA DE VOTO ELETRÔNICO E RECADASTRAMENTO DOS ELEITORES

OSVALDO CATSUMI IMAMURA (Secretaria de Informática/TSE)

Aqui estou em substituição ao Dr. Paulo César Camarão, secretário de Informática do TSE, que viajou à Colômbia para relacionar tudo o que foi dito até agora em termos de tecnologia, com todas as informações que poderão estar presentes dentro do processo eleitoral. Temos realizado esse estudo desde o início do processo de modernização do voto, com o projeto da urna eletrônica.

Como todos sabem, hoje temos ainda uma dependência muito forte dos trabalhos dos mesários para que o voto seja materializado na seção eleitoral. O conjunto de pessoas que compõem a mesa possui a responsabilidade de verificar se o eleitor é a pessoa que diz ser, solicitando documentos e fazendo as verificações para, depois dessa tarefa, habilitar o eleitor a votar. Essa habilitação é feita ao se digitar o número do título eleitoral.

Por ser processo totalmente dependente do ser humano, em que não temos controle absoluto da forma como esses mesários foram treinados e capacitados a realizar tarefas de forma íntegra – não duvidando do trabalho deles, mas verificando a digitação –, nossa próxima etapa é procurar melhorar a parte em que o eleitor é a pessoa prevista para comparecer à seção eleitoral e depositar o voto. Para isso, as tecnologias devem trazer contribuição muito grande, pelo fato de cada uma delas possuir uma particularidade.

Por exemplo, o cartão que apresentei, onde se materializam algumas informações com o código de barras, depende de um dispositivo para a leitura desse código. Quando essa informação em código de barras passa a ser bidimensional – especialmente no cartão da Colômbia mostrado –, o leitor precisa ter calibração

muito bem feita, porque é necessário escanear tanto na horizontal quanto na vertical. Portanto, todas as varreduras têm de estar muito bem sincronizadas para haver a imagem bidimensional da varredura.

Não se trata de tarefa fácil; existem tecnologias suficientemente bem testadas para isso, mas ainda não muito comuns, que, conseqüentemente, têm o custo mais elevado. O código de barras unidimensional – que aparece nos boletos bancários, e os caixas automáticos conseguem ler quando passa uma luz vermelha – só lê numa única linha; portanto, só precisa ser calibrado no sentido da direita para a esquerda. Nesse caso, é preciso fazer apenas um balanço da direita para a esquerda e de cima para baixo, varrendo a área.

Outra tecnologia apresentada é a do *smart card*, que precisa ter leitura por contatos. Todos os terminais bancários têm a possibilidade de ler os cartões com *chips*, que a maioria dos bancos já distribuiu para os principais clientes. Trata-se de tecnologia que começa a se difundir bastante, mas apresenta algumas particularidades. O cartão que mostrei aos senhores faz parte de projeto iniciado no TSE, a ser estendido, posteriormente, aos demais tribunais regionais, para possibilitar a assinatura eletrônica de documentos.

Isso não é identidade, mas somente depositório seguro de senhas, que traz tecnologia mais moderna do que há dois anos, inclusive, utilizada por alguns bancos. Qual a diferença dessa tecnologia nesse período? Possui toda uma facilidade integrada no *chip*, que dispensa a inteligência da leitora, sendo necessário apenas se encostarem os pontos no contato – trata-se de leitora muito barata –; ao passo que, nos cartões mais antigos, ainda há dependência de parte da inteligência que fica na leitora do cartão. Hoje, no mercado, há certa distribuição dessas duas tecnologias.

Como os senhores podem perceber, precisamos levar em consideração a evolução da tecnologia, com o intuito de materializar o próximo documento da Justiça Eleitoral, para que a seleção da melhor não seja fragilizada pelos avanços tecnológicos também. Que se possibilite a evolução do processo de automação do processo eleitoral com os mesmos cuidados que tivemos no projeto da urna eletrônica, e que, apesar da evolução tecnológica, os votos recebidos e processados pela urna fabricada em 1998 tenham a mesma qualidade, integridade e confiabilidade dos votos coletados pela urna fabricada em 2004.

Essa preocupação existe porque estamos estimando que esse projeto possa ser realizado, no mínimo, em cinco anos ou em pouco mais. Precisamos, portanto, ter a garantia de que, nesse período, tenhamos feito a escolha de tecnologia que não tenha mudado por causa de tendência de mercado. Temos visto várias tecnologias desaparecerem do mercado num período menor que o de cinco anos.

Independentemente disso, objetivamos que esse documento agilize o processo da conferência do documento pelo mesário e habilite a urna eletrônica para que o eleitor possa se dirigir mais rapidamente ao terminal do eleitor a fim de realizar o voto. Isso dependerá das informações que carregarmos aqui.

Existem, portanto, várias conjecturas no sentido de a pessoa apresentar um documento, e, de alguma forma, a informação contida no documento ser transferida para determinado leitor, que coletará a impressão digital, fazendo o batimento 1 para1, e o habilitar a votar.

Como os senhores podem perceber, ainda há um trabalho relativamente grande, de refinamento das tecnologias a serem utilizadas, porque implicará mudanças, ou até um simples acoplamento de mais um dispositivo na nossa urna eletrônica, para facilitar, ou permitir, a transposição das informações do documento trazido à urna eletrônica.

Estamos analisando também o impacto do acoplamento do dispositivo nas urnas existentes. É também do conhecimento dos senhores – como apresentado pelo Dr. Sérgio Cardoso pela manhã – que temos crescimento demográfico em torno de 5% do eleitorado a cada eleição. Além disso, há uma movimentação dos eleitores dentro do país que não é desprezível. Há exemplos de zonas eleitorais com quase 10% de movimentação de eleitores por ano, número que não pode ser desprezado.

Em face da demanda crescente, existe também um número de urnas novas, que serão acrescentadas às urnas já existentes. Aí, sim, poderemos realizar um projeto que não seja mera adaptação, mas que já contemple facilidade para se trabalhar conjuntamente com um novo tipo de documento a ser definido pelos responsáveis da Justiça Eleitoral.

Nosso trabalho técnico depende bastante das seguintes informações: se esse documento que geraremos será apenas novo título eleitoral, ou

mais que um título, ou um supertítulo eleitoral reforçado; e saber como o eleitor reagirá quando receber o novo documento, se o incorporará no seu dia-a-dia. Todo esse comportamento, precisamos prever.

Acredito que a maioria dos presentes neste seminário possa pensar nessa situação e nos ajudar a consolidar as informações, para chegarmos a uma definição. Uma vez definido, repassaremos para as urnas eletrônicas, a fim de integrar plenamente o processo eleitoral, que vem desde o cadastramento do eleitor até o momento do depósito do seu voto na seção eleitoral.

DESEMBARGADOR HONILDO AMARAL DE MELLO CASTRO
(presidente do Colégio de Presidentes dos TREs)

Muito refleti sobre o que dizer a respeito do tema, pois sou mero usuário de computador. Para mim, seria muito difícil falar de adaptações do sistema de voto eletrônico sem conhecer, na realidade concreta, o que seria implantado; mas não poderia deixar de trazer considerações.

Ousei escrever algo que denominei de *Algumas considerações jurídicas acerca da interpretação e da valorização do voto no sistema representativo e democrático do estado de direito*. E fiz uma figura retórica da denominação feita pelo professor Roberto Campos, quando escreveu suas reminiscências e denominou sua obra como *A lanterna na popa*.

Penso que, no sistema eleitoral, não devemos ter a lanterna nem na popa, que representa a água que passou, nem na proa, a água do hoje. A figura que criei é a lanterna do meio, ou seja, a busca da experiência do passado com a realidade do hoje para a criação de mecanismo que resulte no aperfeiçoamento do sistema, diante daquela definição de Hannah Arendt, de que “cidadania é direito a ter direitos”.

Eu busquei algumas considerações em Rui Barbosa e em juristas de renome na área do Direito Eleitoral e trago também uma proposta concreta. Como não sou orador de improviso, peço licença para ler alguns tópicos.

“O admirado, festejado e sempre lembrado mestre Rui Barbosa, ao tratar do tema de eleição, depois de profetizar que ‘o voto é a primeira arma do cidadão’, também nos legou o ensinamento de que a condição mais substancial do voto é a sua liberdade. Sem liberdade não há voto”.

Isso foi escrito há cem anos, e ainda hoje se busca no sistema eleitoral: que o exercício do voto seja o voto contado.

Rui Barbosa ainda dizia:

“O voto quer dizer seleção, ato deliberativo, exercício da vontade senhora de si mesma. Porque voto escravo ou escravidão votante são monstruosas antilogias, antinomias grosseiras, associações de termos incompassíveis. Por isso não é de hoje a doutrina que, se provando a ausência de liberdade, considera anulada a eleição”.

Carmem Lúcia Antunes Rocha, ilustre jurista mineira, diz, em uma síntese:

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

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

Tecer considerações sobre o sistema de informática, depois do Dr. Osvaldo Catsumi e do Dr. Paulo Nakaya, seria pretensão muito grande, que não me é dado fazer. Por isso, desculpo-me para ficar apenas nas considerações jurídicas, pois o Direito Eleitoral e a Justiça Eleitoral existem, fundamentalmente, não apenas para unirem, aparentemente, conceitos relativos à democracia representativa do estado de direito, mas para assegurarem que a expressão da soberania popular, manifestada por meio do voto, não seja maculada, ou, em outras palavras, seja preservada, por “ser a primeira arma do cidadão”, no dizer de Rui Barbosa, e “poder”, na observação de Carmem Lúcia.

Aqueles que servem à Justiça Eleitoral manifestam preocupação acerca da importância do voto como instrumento da cidadania, buscando, no estudo do passado recente, evitar as fraudes costumeiras que se modificavam no exercício livre e consciente do eleitor, descaracterizando

a instrumentalidade do valor e a importância do ato de votar, para ser objeto de mercancia, de compra, de poder econômico, ou dos variados abusos do poder político-administrativo.

Louvável, assim, o desejo expressado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Carlos Mário da Silva Velloso em dar início a recadastramento eleitoral com a substituição do título de eleitor por cartão magnético eletrônico, inclusive com fotografia digitalizada e personificação datiloscópica, como forma de aperfeiçoamento do processo eletivo.

O desembargador Carlos Prudêncio, do TRE de Santa Catarina – creio ser do conhecimento da maioria –, já tem um trabalho sobre esse aspecto, e, qualquer que seja o método adotado – importante que fique consignado – para essa modificação no sistema, do título de identificação do eleitor, somado ao já feito pela iniciativa do eminente Ministro Sálvio de Figueiredo, dos programas Eleitor do Futuro e da Escola Judiciária, creio que o Brasil despontará mais uma vez como referência para o mundo, no aspecto do Direito Eleitoral.

O pensador alemão Gustav Radbruch define direito como “justiça, fim e segurança”. Diante desse pensamento, acredito buscar-se, na evolução que se propõe obter com essa modificação, fazer justiça, assegurar como fim, que é o resultado da vontade do eleitor, que a cidadania expressa no voto seja, para todos e para o eleitor, a verdadeira e absoluta expressão da sua vontade; que a segurança se consolide no aperfeiçoamento legislativo, e as eleições se realizem sem as fraudes, sem a possibilidade de morto votar.

Faço uma sugestão, talvez já completamente defasada pelos avanços tecnológicos mostrados pelos eminentes professores Osvaldo Catsumi e Paulo Kakaya.

Sabemos que a questão da votação de eleitor que não comparece para votar, ou do eleitor já falecido, só é consolidada por meio da participação dos mesários. É por intermédio da mesa que se faz todo o processo de corrupção eleitoral.

As realidades do Brasil são muito grandes. A realidade de São Paulo, do eminente colega Lazzarini, não é a mesma do Amapá, onde há localidades em que uma urna eletrônica leva dois dias para chegar, porque

só se pode sair numa determinada maré e retornar em outra, por causa do encontro do rio com o mar. Meu colega Carmo Antônio sabe dessas dificuldades.

Por outro lado, há também regiões inóspitas. Temos urna eletrônica em aldeias indígenas em que, às vezes, o sistema democrático é perturbado pelo chefe cacique. Na região do Oiapoque, é conhecido um fato que o cacique ficava com a borduna atrás do fiscal do partido que ele não apoiava naquele momento, e tínhamos, com muito jogo de cintura, de resolver o problema. Mas não podemos, e nem devemos, tirar a urna eletrônica da aldeia indígena.

Para que os senhores tenham uma idéia, a aldeia indígena do Amapá modifica o resultado do voto da cidade de Oiapoque, pelo quantitativo. As eleições lá se fazem de maneira curiosa porque o chefe da tribo chama: “Agora vem tal família”, e o candidato que ele apóia tem 99,9% dos votos.

Entendi que, como aperfeiçoamento, o título de eleitor não deveria ter, para a mesa receptora, todos os seus números, mas um quantitativo de números – nesse caso, falo expressamente de quatro, como dum cartão de crédito comum. Seria aperfeiçoada, ao conhecimento da mesa eleitora, a possibilidade de voto, e desapareceria a possibilidade de que qualquer documento pessoal sirva de título de eleitor.

Com essa nova modificação, com esse investimento que o Estado brasileiro irá fazer, é preciso que o título de eleitor seja o único instrumento a viabilizar o exercício do voto: no momento, onde for implantado e, no fim, quando o Brasil já estiver aperfeiçoado com os 130 milhões de eleitores.

Trago esse pensamento, dentro do desconhecimento da parte técnica de computação, e também do que se faria como colaboração. Trago ainda que o estado democrático de direito somente existe quando estruturado, embasado e sedimentado em um governo de leis, e não dos homens. É isso que procuramos com o novo título de identificação.

Segundo o pensamento de Norberto Bobbio, “Direito e poder são as duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar direitos e só o direito pode limitar o poder. O estado despótico é o tipo ideal de estado

de quem se coloca do ponto de vista do poder; no extremo oposto, encontra-se o estado democrático, que é o tipo ideal de estado de quem se coloca do ponto de vista do direito”.

A magnitude desse aperfeiçoamento, sob o prisma jurídico e retórico de *A lanterna no meio*, há de ser vista, sentida e buscada por todos.

Permito-me terminar essas breves considerações com dois pensamentos e com uma pequena história. Dela, poderemos extrair para nós mesmos todo o pensamento de todos aqueles que, por um período, encontram-se à frente do Direito Eleitoral, nas administrações da Justiça Eleitoral.

O primeiro pensamento é do mestre Fávila Ribeiro:

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

Realmente, Dr. Osvaldo Catsumi, o projeto que será implantado ajudará a frenar todo esse estado que causa perplexidade a todos aqueles nossos mestres de Direito Eleitoral.

O segundo pensamento é do Ministro Torquato Jardim:

“Rara será a função estatal que, desempenhada com desacerto ou insuficiência, possa ferir tão fundo a tantos quanto aquela de administrar o processo eleitoral. Não há sentimento maior de frustração cívica coletiva do que o de descobrir fraudulento, viciado ou corrupto, que só se pode admitir legítimo e válido conforme a lei. É rica a História de exemplos e de convulsões sociais, muitas não contidas pela força estatal, outras sufocadas ao custo de vidas inúmeras, heróis anônimos, cujo libelo fora clamar por eleições livres, legitimadas, a um só tempo, pelo assentimento dos eleitores e pelo desempenho reto de sua Justiça Social”.

Concluo com um artigo de José Saramago, eminente escritor português, denominado *Da justiça à democracia, passando pelos sinos*:

“Estamos a falar no século XVI. Naquele tempo, era hábito de uma pessoa, elevada à categoria de sineiro, de se tocar os sinos daquela aldeia,

para demonstrar alguma atividade e, em especial, quando ocorria a morte de algum aldeão.

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

Foi quando surgiu um camponês que afirmou: 'O sineiro não está aqui, eu é que toquei o sino', e acrescentava dizendo que não morreria ninguém.

Indagavam todos: 'O que acontecera?' Tornaram os vizinhos, e o camponês respondeu: 'Ninguém que tivesse nome e figura de gente morreu. Toquei a finados pela Justiça, porque a Justiça está à morte'.

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

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

Para nós, fica e ressalta-se a lição de que o estado democrático de direito passa pela Justiça. Justiça, simplesmente Justiça.

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

DEBATES

- **JOSEMAR DOS SANTOS RIESGO** (assessor-chefe da Corregedoria – TRE/RS)
- **OSVALDO CATSUMI IMAMURA** (Secretaria de Informática/TSE)
- **OSVALDO MANESCHY** (presidente da Fundação Alberto Pasqualini e do PDT)
- **DESEMBARGADOR HONILDO AMARAL DE MELLO CASTRO** (presidente do Colégio de Presidentes dos TREs)
- **MARIA DIVINA VITÓRIA** (juíza do TRE/GO)

JOSEMAR DOS SANTOS RIESGO: Nos estudos até agora implementados pela comissão de estudos, poderia adiantar qual a solução a se contemplar na situação brasileira, quanto ao tema da identificação do eleitor, do título do eleitor por cartão com código de barras ou *chip*?

OSVALDO CATSUMI IMAMURA: Agradeço a última frase, como opinião pessoal, porque me isenta como membro da equipe técnica que tem de propor algo.

Na verdade, tenho o costume de buscar algumas novidades. Por isso, escolhi a carreira de pesquisa para trabalhar. Se não, já teria trazido estudos com maravilhosas referências, como a que o desembargador apresentou. Mas tento esconder minha incapacidade com o improvisado.

Antes de responder, gostaria de dizer que tenho preocupação quanto a esse processo, levantada pelo Dr. Paulo Camarão – nosso agregador final de todas as decisões, nosso interlocutor para fora do grupo –, quando o Ministro Carlos Velloso nos disse que poderíamos agregar informação com a qualidade de se transformar o futuro título de eleitor equiparável a documento de identificação. Primeiro, porque atualmente o título de eleitor é facultado na hora da votação, não é dispositivo obrigatório para votar. Em segundo lugar, porquanto já estudamos o assunto exposto pelo desembargador, com relação a suprimir informações, para que o eleitor possa ser a última pessoa que decida se acontecerá o voto, e que isso não dependa do mesário.

Hoje, por exemplo, a folha de votação traz todas as informações necessárias e suficientes para a materialização do voto na sessão eleitoral. Portanto, o controle continua sendo 100% da mesa.

Um dos nossos objetivos é o de transformar o novo título em algo que concretize a obrigatoriedade do porte, não no sentido de documento que tenha em mão, mas que somente ele traga informações que habilite a urna para que realmente se deposite o voto. Que traga vínculos e informações fortemente amarrados com todo o processo eleitoral. Realmente, ele seria o último instrumento que faria o fechamento desse elo para abrir as portas à votação.

Nesse ponto, a biometria pode funcionar de forma ilustrativa, mas como última chave que a pessoa esteja portando para o processo eleitoral. Como materializar isso? Respondendo em termos técnicos, tanto faz. Tudo dependerá de como correlacionaremos essas informações. A materialização dessas informações em forma de documento estará com força visual, que fará o eleitor acreditar ser bonito portar aquele documento, sintam-se seguros como cidadão.

Certamente toda tecnologia oferece facilidades para realizar de forma mais fácil ou mais difícil a situação. Por exemplo, simplificando todo o processo, o código de barras é suficiente para fazer a amarração, e não precisaria do *chip*. Por outro lado, se houver o *chip*, conseguirei transformar esse documento em algo que tenha flexibilidade para agregar novos valores, e não somente valores pré-estabelecidos.

Se, no futuro, vier a ser discutido algum convênio com outro órgão – chegando ao extremo, como no caso de Hong Kong, Cingapura, Malásia –, ou com instituições financeiras, de modo a possibilitar que esse documento possa trazer informações de conta bancária ou de investimentos, o cartão com o *chip* apresenta vantagens, porque não preciso reemitir-lo; posso simplesmente agregar essa informação quase que instantaneamente, por meio de um terminal próprio para isso. Posso manter o documento, pelo menos externa e visualmente, intacto. Não preciso proceder a nenhum tipo de troca de documento. Essa foi a filosofia utilizada nesses países.

Gosto muito desse conceito: em vez de ser documento, que fosse carteira onde eu pudesse depositar todas as minhas informações, inclusive de meu prontuário médico; não documento, mas carteira eletrônica altamente

confiável, segura, flexível, utilizada para todas as finalidades que se possa imaginar. Da mesma maneira que temos nossa carteira, onde colocamos nosso cartão do banco, CPF, título de eleitor, carteira de motorista ou cartão do Conselho da OAB, poderei depositar, de forma eletrônica, tudo dentro. Mas dependerá do apontamento a ser dado pela Corte.

Tecnicamente, estamos trabalhando para que todas as informações possam estar contidas num único documento, e poderá ser materializado como o cartão da Colômbia, ou de outra forma, carregando o *chip*. É claro que há outros fatores mencionados pelo Dr. Paulo Nakaya, como o custo, a flexibilização de se poder emitir o cartão no cartório eleitoral. Hoje temos o título *on-line*, em que o eleitor pode se dirigir a vários cartórios no Brasil e realizar o cadastramento eleitoral, recebendo o título em poucos minutos.

Ao passar a ser um cartão com *chip*, inviabilizo esse processo. Tudo apresenta um compromisso. Até disse para o Dr. Paulo Nakaya que essa é uma balança com sete pratos, e o trabalho da equipe é o de conseguir atingir o equilíbrio da melhor forma, com todos esses pratos. É assim que vejo o processo.

Para viabilizar o processo eleitoral, qualquer uma das soluções atende ao objetivo. O doutor e os palestrantes que estavam presentes na manhã de hoje disseram que, para viabilizar, precisamos trabalhar no último item que ainda resta para garantir a tranqüilidade da eleição, que se dará com a identificação do eleitor. Precisamos fechar essa questão para valer, e isso pode ser materializado de diversas formas.

OSVALDO MANESCHY: O cartão tipo *smart card* acaba com fraudes de cadastro, como a ocorrida em Camaçari, na Bahia, citada pelo ex-Ministro Fernando Neves? Como, se as pessoas dos cartórios serão as mesmas?

OSVALDO CATSUMI IMAMURA: Do ponto de vista de um raciocínio imediato, essa pergunta tem fundamento. Se as pessoas que atuam no cartório são as mesmas, não adianta trocar o papel e a caneta porque o conteúdo será o mesmo.

Independentemente de ser *smart card* ou não – penso que a platéia se empolgou com o que foi dito a esse respeito, assim como o Ministro Carlos

Velloso, pois procuramos polarizar isso para que o título não seja esse – e poderá ser outro –; o que garantirá a qualidade da coleta será agregar um valor individual a esse título. Hoje ele é individual, é simplesmente um lembrete com uma série de informações com o eleitor, mas não tem nenhum vínculo sobre o eleitor.

A idéia de se colocar a biometria é para vincular esse documento com o eleitor. Isso não acaba com determinados tipos de fraudes que foram inclusive comentadas na parte da manhã de hoje, como o exemplo de Camaçari, onde uma rua com 19 casas teria 7 mil eleitores. Se houver esse número de eleitores morando em 19 casas, haverá 7 mil títulos emitidos de excelente qualidade. Foi, pela manhã, a questão do domicílio.

Algumas informações que constam do cadastro são flutuantes, não têm a perenidade no tempo, como o domicílio da pessoa.

Como é possível haver 7 mil pessoas morando em 19 casas? Se 19 casas têm três cômodos e cinco redes em cada cômodo, haverá 15 lugares para dormir. Se essa casa tem alta rotatividade de pelo menos 3 famílias circulando nela durante o dia, haverá 45 pessoas que poderão circular nessa casa por dia. Se isso acontecer todo dia, durante um mês, multiplicarei isso por 30, chegando ao valor de 1.350 pessoas. Se o ano consiste de 12 meses, haverá mais de 7 mil pessoas morando nessas 19 casas.

Consegui induzir os senhores a uma falsa verdade? Essa é uma tese que ninguém conseguirá derrubar. Posso provar de alguma forma que a conta está certa. Independentemente da precisão do cálculo, esse número representa mais do que 7 mil no decorrer do ano. Então, concluo que é possível. Não sei como controlarei isso. Quem souber, por favor, escreva para o citado *site* a fim de colaborar com esse enigma.

Garanto que ninguém vota pelo outro. Essa garantia é importante. Não podemos perder de vista o foco de se garantir que todo cidadão possa votar, e que o voto realmente tenha sido computado corretamente, o da própria pessoa, não o de outra pessoa. Assim, talvez consigamos trabalhar melhor, em vez de fazermos malabarismo com os números para justificar determinados valores. Outras questões certamente solucionaremos ao longo do tempo.

Gostaria de contar uma experiência aos senhores, de quando morei no Japão. Fui comprar um carro. Eu tinha que levar o comprovante de compra

e venda do carro a uma seção da Prefeitura na cidade onde eu morava. Mas essa compra só se materializaria se eu levasse junto um comprovante de aluguel de estacionamento porque a casa onde eu residia não possuía garagem. Existia uma regra na cidade de que carro não ficava na rua, tinha de ficar em garagem ou em estacionamento. Então, tive que alugar um estacionamento. Informaram-me que o período mínimo de aluguel era de seis meses. Se não tivesse um contrato de aluguel de seis meses de estacionamento, não conseguiria transferir a propriedade do carro para o meu nome.

Assim, fiz contrato de aluguel durante seis meses, levei o documento à Prefeitura, que verificou se aquele local era estacionamento, se existia o número de vagas necessário para acomodar meu carro, e concretizou a transferência do bem para meu nome.

Meios para verificar existem, não será o documento que determinará isso. Dessa forma, o processo, como um todo, tem de ser revisto junto com a elaboração desses documentos.

DESEMBARGADOR HONILDO AMARAL DE MELLO CASTRO:

Fraude existiu e sempre tentarão fazer. Temos que aperfeiçoar o sistema para que sejam inibidas.

Creio que, com o aperfeiçoamento da urna eletrônica, que acabou com o mapismo – como disse o Ministro Carlos Mário Velloso –, com a Escola Judiciária Eleitoral, com o programa Eleitor do Futuro e com o título eletrônico, fecharemos o cerco, para garantir que a vontade do eleitor seja realmente expressada no voto.

Contarei uma pequena história de dois minutos, que provará que, às vezes, isso não é trabalho de uma geração, mas de mais de uma geração. Na Escola Judiciária Eleitoral, fomos patrocinar, dentro do ensinamento da juventude, a eleição para o representante de turma numa escola do Amapá. Constatamos que havia um candidato que tinha a antipatia geral dos colegas e outro que tinha a simpatia geral. Na apuração dos votos, constatou-se que aquele por quem tinham antipatia tivera todos os votos, menos um.

Certamente esse foi o voto do colega adversário. As professoras verificaram que esse garoto comprou o voto dos colegas com sorvetes. O mais grave: o padraço dele é um político profissional, está respondendo

pela captação ilícita do sufrágio do art. 41-A e foi quem deu o dinheiro para o jovem assim proceder.

Acredito que esse trabalho, somado às realidades eletrônicas implantadas pelo Eleitoral, mais o trabalho de conscientização, de que o jovem deve ter a noção da valoração jurídica do voto – que Norberto Bobbio fala que é “*activae civitatis*”, ou seja, atividade de cidadania –, talvez, em duas gerações, resultem em aperfeiçoamentos que se consolidem na representatividade que se quer do sistema eleitoral.

MARIA DIVINA VITÓRIA: Não sei se há estatística sobre o assunto, mas me parece que a corrupção eleitoral, bem mais no que concerne à identificação do eleitor, está ligada à compra de votos, ao desrespeito da Lei Eleitoral, que é reforçado pelo desconhecimento da lei pelo eleitor e pelo descrédito dele na democracia. Parece-me que a causa da corrupção não será atacada. Diante disso, o que V. Exa. pensa do gasto milionário na nova identificação, quando a corrupção em si, no seu modo de ver, continuará incólume? Qual sua opinião a esse respeito?

DESEMBARGADOR HONILDO AMARAL DE MELLO CASTRO: Já está respondido. Mas toda evolução tem custo. O custo que o Brasil pagará para ter um sistema representativo realmente verdadeiro que expressa vontade tem que ser suportado. Caso contrário, ficaremos parados no tempo. Isso não é permitido mais.

Acredito que essas soluções terão um retorno muito breve do custo. Quem sabe o governo federal, amanhã, aproveitando a idéia do professor Osvaldo Katsumi, faça um único documento que seja título de eleitor, carteira de identidade, carteira de motorista, INSS ou outros mais. Teremos que caminhar nesse sentido, porque não é justo que tenhamos que sair às ruas com cinco ou seis documentos a fim de provar que somos cidadãos.

YAMAR: Uma vez colhida e cadastrada a informação biométrica do eleitor, e sendo este um dado único, pode-se dizer que não é possível emitir-se mais de um documento por pessoa?

OSVALDO CATSUMI IMAMURA: Respondendo de forma bem simplória, pode-se emitir quantos documentos quiser, mas depende de quem os emitirá. Teremos a garantia de que o conteúdo do documento será o mesmo.

Existe um paradigma a ser quebrado, de se pensar que cada documento é uma informação ou outro indivíduo. Complementando a questão expressa pelo desembargador Honildo, se tivermos que portar dezenas de documentos para provar ser uma única pessoa, só conseguiremos se todos os documentos convergirem para a mesma pessoa. Então, mesmo que haja possibilidade de emissão de dois, três, quatro, cinco documentos para a pessoa, estaremos envidando todos nossos esforços no sentido de que todo esse conjunto de documentos convirja para uma única pessoa.

Significa que, se for usado o documento nº 1, será o Catsumi; se for o documento nº 2, continuará a ser o Catsumi e assim por diante. O nosso problema com relação às fraudes é que se emitem documentos para o mesmo indivíduo, com informações diferentes – no documento nº 1, é o Catsumi, no documento nº 2, é o Honildo, no documento nº 3, é o José, no documento nº 4, é até Maria. Podemos eliminar isso completamente, colocando uma informação única da pessoa, que é a biometria.

Ela, por si só, não resolverá o problema porque tem que ser muito bem aplicada. Se for feita de qualquer jeito, ela ainda permitirá identificação biométrica diferenciada para a mesma pessoa. Todos esses cuidados devemos ter porque temos dez dedos e, contados com os dos pés, temos vinte. Se perdermos algum, ficaremos com dezenove. E todos são diferentes. Se usar dedo diferente para registrar um documento, poderei emitir dezenove documentos diferentes. Por isso o processo tem que ser muito bem documentado e registrado. A forma de coleta dessas informações tem que ser totalmente registrada, determinando qual foi o dedo realmente usado na coleta para a impressão digital.

Existem teorias de que, se usar a íris no máximo, terei dois documentos: do olho esquerdo e do direito. Se usarmos o nariz, teremos um documento; então é melhor do que a orelha. São conjecturas que ficam para os senhores. É importante como o processo está sendo montado e se todos os casos estão previstos. Se deixarmos muito bem registrado, teremos certeza de

que todos os documentos acabarão convergindo numa única pessoa. Conseqüentemente, talvez na geração seguinte, ou na nossa existência aqui, possamos convergir para um documento único. Porque essa quantidade toda perderá o sentido.

REFORMA POLÍTICA

RONALDO CAIADO (deputado federal)

Exmo. Sr. Ministro Carlos Ayres Britto, presidente da mesa; professor Walter Costa Porto; demais membros do Tribunal Superior Eleitoral, professores e alunos presentes.

Como viram no meu currículo, não tenho a pretensão de fazer debate com o conhecimento tão profundo que vocês têm da legislação. Sou médico, cirurgião especializado em coluna vertebral, e exerço a profissão até os dias de hoje.

Realmente, participei do processo eleitoral em 1989, ocasião em que me candidatei a presidente da República. Em 1990, fui deputado federal; em 1994, candidato ao governo do estado; em 1998, deputado federal; e, em 2002, novamente candidato a deputado federal.

Como exposto pelo Sr. Ministro Carlos Ayres Britto, a matéria é momentosa, por isso vem sendo discutida, principalmente, nas últimas três legislaturas, na Câmara dos Deputados.

Há unanimidade quanto à relevância da reforma política, e todos estão de acordo com ela; entretanto, no momento da redação e apresentação da proposta, surge um percentual enorme de pessoas contrárias: algumas contestam um ou outro item da reforma, mas, na verdade, querem a manutenção do *status quo*, por serem favoráveis à permanência do atual sistema eleitoral; outras, por desconhecimento, por ser matéria extremamente técnica e, às vezes, um pouco complexa, consideram difícil de ser absorvida ou digerida por alguns. O parlamentar é um pouco refratário a qualquer mudança, até porque foi eleito dentro das atuais regras.

São situações com que convivemos no meio dos nossos pares, 513 deputados federais.

Ao iniciarmos a atual legislatura, criamos a Comissão Especial de Reforma Política²⁶, da qual sou relator. Durante um ano, ouvimos todas as áreas em audiências públicas, seminários e congressos e conseguimos aprovar um projeto naquela comissão, mas sempre com o cuidado de não entrar em matérias constitucionais nem de lei complementar.

Fizemos mudança substantiva no sistema eleitoral brasileiro, modificando os pontos por lei ordinária, lei infra-constitucional. Todos os temas tratados na comissão especial apresentam mudança de 100% do atual sistema eleitoral, tudo por legislação ordinária, como a votação com maioria simples na Câmara dos Deputados, no sentido de que, se algum desses itens estiver em discordância com a prática de nova eleição, pode ser mudado rapidamente pelo Congresso.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

O PROJETO DE LEI DISPÕE SOBRE OS SEGUINTE TEMAS:

1. Financiamento público de campanhas eleitorais;
2. Listas partidárias pré-ordenadas nas eleições proporcionais;
3. Federações partidárias;
4. Proibição de coligações partidárias nas eleições proporcionais;
5. Cláusula de desempenho – funcionamento parlamentar.

Quais são os itens principais? Primeiro, o do financiamento público de campanhas eleitorais²⁷, que só sobrevive, ou só pode ser aplicado – essa é a condicionante – se tivermos as listas partidárias pré-ordenadas – ou, para alguns, listas fechadas dos partidos políticos.

Outra proposta foi a do fim das coligações nas eleições proporcionais²⁸ e a da criação de federação de partidos²⁹. A cláusula de desempenho³⁰, já sancionada e que entrará em vigor, no seu maior percentual, na eleição de 2006, estabelece que o partido, para ter participação no tempo de rádio e televisão, ou do financiamento público, terá que atingir 5% dos votos válidos em âmbito nacional e 2% em nove diferentes estados da Federação.

Nós alteramos alguns pontos da cláusula, por considerarmos que o fim das coligações, o financiamento público de campanhas e as listas partidárias pré-ordenadas são cláusulas de barreira.

Esses são os pilares principais. É lógico que a cláusula de desempenho está excluída da discussão do projeto, que foi um pouco alterado, mas estará em vigor para as eleições de 2006. Trata-se da Lei nº 9.096/95³¹.

Portanto, os itens principais seriam exatamente os quatro já citados.

Financiamento Público

Senhor Ministro, esse tema é o objetivo principal da inquietação maior de qualquer parlamentar no dia-a-dia de uma eleição e passou a ser o ponto que desestabiliza uma campanha. Imaginem que um cabo eleitoral pergunte ao candidato qual o volume da campanha. “Mas o que é volume de campanha? Seria a cultura, o preparo do candidato em conhecer os problemas do estado e dos municípios, em discutir temas maiores na área da saúde e educação ou obras de infra-estrutura?” “Não.” “Seria, então, o preparo em debater temas nacionais, como a Alca, o Mercosul ou biossegurança?” “Não.” “O que é então?” “Qual será a estrutura de campanha? Quantos trios elétricos teremos na cidade, quantos cabos eleitorais serão contratados, quantas camisetas e qual *showmício* serão trazidos para a cidade?”

Mas, sabemos todos, no fim de um *showmício*, o que fica para a opinião pública é muito pouco do discurso do candidato a deputado e muito mais do artista e do *show*.

Eu gostaria de chamar a atenção dos senhores e senhoras para o fato de esse comportamento vir aumentando em tal intensidade que, em uma eleição proporcional, com raras e honrosas exceções de candidatos que tenham votos de opinião, a grande maioria depende, ou do paternalismo do Executivo – o governador decide que seu secretário deverá ter apoio dos prefeitos para amanhã ser deputado federal ou estadual –, ou daquele que tem patrocinadores – o que é algo difícil de ser limitado.

A legislação atual³² já define critérios, como, por exemplo, de quanto o candidato indicou que se poderia gastar na campanha, mas sabemos muito bem que um Tribunal Regional Eleitoral não tem como acompanhar os gastos dos pré-candidatos. Ouvimos comentário a esse respeito na OAB

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

Lei nº 9.504, art. 79

Valor: R\$7,00 x nº de eleitores do país até o dia 31.12 do ano anterior à elaboração da Lei Orçamentária.

- I – 1%, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE;
- II – 14% divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na CD; e
- III – 85%, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram, na última eleição geral para a CD.

de São Paulo, quando o próprio corregedor eleitoral daquele estado, desembargador Álvaro Lazzarini, afirmou de público ter havido na eleição de 2002 dois mil candidatos disputando cargos proporcionais, e houve sete mil denúncias. Lógico que aquele Tribunal não tinha como, no curto espaço de tempo de uma campanha eleitoral, levantar todas as denúncias.

Tivemos, na eleição de 2004, mais de 300 mil candidatos, ocasião em que constatamos ser impossível adotar uma postura contra aqueles que extrapolam e desrespeitam totalmente a legislação com a certeza da impunidade, diante da impossibilidade de se fazer auditoria caso a caso.

Também sabemos que o dinheiro público não pode ser repassado a um candidato, mas a um partido, que, por sua vez, responde por esse dinheiro, prestando contas ao Tribunal Regional Eleitoral.

Ora, se temos lista pré-ordenada pelo partido, caberá a nós dotar o orçamento no valor pretendido, de R\$7,00 por eleitor, e repassá-lo dentro das variantes decorrentes do número de parlamentares no Congresso Nacional, como também no registro no Tribunal Superior Eleitoral, ou da presença de um parlamentar na Câmara. Seriam distribuídos 100% do dinheiro aos partidos, para que pudessem colocar as campanhas nas ruas, sejam elas majoritárias sejam proporcionais.

Como sabemos existir no Brasil a cultura de que o eleitor sempre vota no candidato e não na legenda, esse ponto tem resistência. Mas outra pesquisa feita pela Unicamp demonstra que, depois de três anos, 70% da população não sabe em quem votou.

Portanto, essa vinculação não é tão forte assim. E, se não criamos a estrutura da lista pré-ordenada, ou da lista fechada, não teremos como compatibilizar o financiamento público de campanhas porque, a partir daí, estaríamos distribuindo dinheiro público e não teríamos como conter o hoje chamado “caixa 2” das campanhas eleitorais.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO:

Eleições presidencial e estaduais:

Diretório Nacional

30% dos recursos se o partido ou federação tiver candidato próprio;

20% dos recursos se o partido não tiver candidato ou fizer coligação.

Diretórios Regionais

80% ou 70% da verba partidária distribuída

50% nº eleitores do estado;
50% nº de dep. federais eleitos para a CD.

A proposta seria de 7% por eleitor, que estaria hoje mais ou menos em torno de R\$840 milhões, num universo de 120 milhões de eleitores, sendo 1% dividido igualmente com todos os partidos que têm estatutos registrados no TSE, 14% divididos igualmente entre todos os partidos e federações com representação – aquele que tivesse de 1 a 90 deputados receberia uma parcela igual em 14% – e 85% distribuídos entre os partidos e as federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram.

Podemos mostrar claramente que aos pequenos partidos, que não têm a menor perspectiva de chegar ao poder com os candidatos, levantando o que receberam em eleições anteriores, a distribuição daria muito mais condições de participar do processo eleitoral do que dentro da legislação atual.

Não alterei muito, são pontos da lei, em que não permitimos que o presidente de um partido, por ser simpático ou não a um diretório regional, possa penalizar o repasse. Assim, 30% dos recursos ficariam no partido, se tivesse candidato próprio em âmbito nacional; 20% ficariam, se ele fizesse coligação na eleição majoritária, a única coligação possível; e os diretórios regionais receberiam 70% ou 80%, divididos pelos 26 estados e Distrito Federal, dentro daquelas duas variantes: 50% do número de eleitores do estado e os outros 50% de acordo com o número de deputados federais eleitos para a Câmara dos Deputados.

Teríamos então um critério que fosse nacional, regional e municipal, mantendo a proporção de número de eleitores nas eleições municipais – prefeitos e vereadores – e os outros 50% de acordo como o número de vereadores que o partido elegeu.

Dentro do financiamento público de campanha, tivemos a preocupação de definir claramente ficar proibida qualquer doação ou participação de Fundo Partidário em campanhas eleitorais. Para que não haja dúvidas, nem o cidadão nem o próprio candidato poderão fazer doação ao partido.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

- Fica proibido o uso de doações, contribuições ou do Fundo Partidário em campanhas eleitorais.
- Fica vedado, em campanhas eleitorais, o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas.
- Os partidos políticos, as coligações e as federações partidárias deverão apresentar uma primeira prestação de contas do uso dos recursos 45 dias antes da data das eleições e a segunda, até 10 dias após a data de realização do pleito. (NR)
- As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e federações partidárias.

Poderão perguntar como vamos segurar uma doação. A pergunta é: por que fazer a doação, se não se pedirão votos em próprio nome, e, sim, para a legenda do partido? Porque percebemos que há sempre a tendência de individualizar o processo político, ou seja, o candidato se sente maior que o partido, prometendo fazer estradas e construir pontes, quando tudo isso depende da bancada do partido. Ou o cidadão, sentindo-se prestigiado pelo número de votos recebidos numa eleição, cria um partido para ele, por não concordar com as regras daquele a que é filiado.

Queiram me desculpar, mas não pode haver no Brasil 27 tendências ideológicas. E digo isso porque há 27 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral a provocar pulverização tal que chega a “fulanizar” o processo partidário, passando o partido a ter dono. Ou a transformação do partido numa federação de partidos tem uma tendência em Goiás, outra em Minas Gerais e outra no Paraná. Esse partido, quando se aglutina em Brasília, vota de maneiras diferentes, numa total divergência partidária.

Ora, como podemos apresentar projeto e votar temas como as reformas da Constituição, da Previdência, do Judiciário, a reforma tributária e política, entre outras, se o Executivo não tem com quem conversar? Vai ele conversar com quem? Com cada candidato, com cada deputado federal? Vai ter de negociar caso a caso?

O governo, por não ter maioria, usou esse ponto frágil da legislação eleitoral brasileira e cooptou, num curto espaço de tempo, dezenas de deputados federais sob o argumento de lhes repassar a verba do orçamento, de atender a determinada emenda ou nomear um indicado dele; ele buscou a base de sustentação: uma base frágil, já que tem de ser alimentada a cada votação, por não existir identidade ideológica nem programática dos partidos que se dizem aliados.

O ponto de maior fragilidade do atual governo é o fato de os parlamentares afirmarem que são da base aliada, mas, quando a matéria entra em votação, a base que o elegeu pressiona no sentido contrário. Por quê? Quando se candidataram, disseram exatamente o contrário para os eleitores.

Vejam, portanto, a dificuldade em que vive o governo, por conta de não haver acordo programático, mas atendimento a questões pessoais,

transformando as votações num verdadeiro leilão. Como o governo sobrevive a essa situação?

Por isso insistimos na tese do financiamento público de campanha, avançando para as listas pré-ordenadas, ou listas fechadas, porque brindariamos os partidos e protegeríamos os parlamentares, não os deixando ser cooptados de acordo com a vontade do Executivo, porquanto, se mudarem de partido, vão para o último lugar da lista do outro partido, encerrando assim sua trajetória política.

Alguns dizem que a fidelidade partidária³³ deveria retornar como na época da revolução³⁴, quando o cidadão, ao mudar de partido, perdia o mandato. Dentro da revisão bibliográfica que fizemos, não existe isso em outro lugar do mundo. Um instrumento moderno, dentro de um sistema proporcional, é exatamente a lista fechada. O Brasil é um dos poucos países do mundo – são quatro ao todo – que têm sistema proporcional com lista aberta. E onde há lista fechada é exatamente onde há o sistema proporcional.

Assim, buscamos, dentro do financiamento, definir que temos de fazer a primeira prestação de contas 45 dias antes das eleições, e a última eleição, 10 dias após a data de realização.

Imaginemos que haja, no Estado de Goiás, 10 partidos lançando os candidatos. A auditoria do Tribunal Regional Eleitoral, portanto, terá de ser feita nos 10 partidos, examinando cada centavo recebido, e não controlando a conta de cada pré-candidato porque, sabemos muito bem, o que apresentado como gasto de campanha, em relação ao que se gastou, estava de acordo com a capacidade de arrecadação, e não com o que apresentado pelo candidato.

Portanto, em vez de elegermos pessoas com maior vocação para a prática política, escolhemos as que têm maior patrocínio – o que é muito grave. Precisamos debater este ponto e, para isso, dependemos muito de pronunciamento de peso, seja de ministro do Supremo Tribunal Federal, seja do Superior Tribunal de Justiça, seja de outros níveis do Poder Judiciário deste país.

Precisamos promover mudanças no sistema eleitoral brasileiro para resgatar a credibilidade e dar transparência às campanhas e

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

PUNIÇÕES

I – O partido ou federação que descumprir estará sujeito a multa no valor de três vezes o valor recebido em doação, perderá o direito ao recebimento do Fundo Partidário no próximo ano.

II – Nas eleições majoritárias: o candidato que descumprir estará sujeito à cassação do registro ou do diploma, se este já houver sido expedido.

Nas eleições proporcionais, as mesmas punições para os candidatos.

Comprovada a responsabilidade do partido ou federação:

I – será cassado o registro da lista partidária; e

II – na hipótese de já ter sido homologado o resultado da eleição, a perda do mandato dos eleitos pela lista. (NR)

Será criada uma comissão instituída pela Justiça Eleitoral com representantes dos partidos, federações e outras entidades.

democratizar o processo, sabendo que o regime democrático não pode excluir o Congresso Nacional.

Punições

Existem hoje punições, mas raramente são levantadas em tempo hábil e, quando o processo é julgado, acabou o mandato político. Assim, pretendemos ter uma lista fechada e o financiamento público das campanhas, sendo que

o Tribunal terá de auditar aqueles partidos que participarem da eleição. Portanto, se houver 27 partidos concorrendo a uma eleição, haverá 27 contas a serem “auditadas”.

Essas punições são as mesmas, não vou cansá-los. Em se descumprindo a legislação, há as multas, ou o candidato majoritário terá o registro cassado.

Na eleição proporcional, se o partido buscou o “caixa 2” para aumentar a capacidade de gasto na campanha, cai toda a lista partidária. Se tivesse sido homologado o resultado da eleição, haveria perda do mandato dos eleitos pela lista e seria criada uma comissão instituída pela Justiça Eleitoral, com representantes dos partidos, federações e outras entidades para que pudessem, junto ao Tribunal Regional Eleitoral e TSE, participar do processo de auditoria das contas dos partidos.

Este é um trabalho feito por um cientista político, que escreveu o livro *Instituto de cidadania*, sobre reforma política no país, mostrando que, na eleição de 1994, uma campanha no Brasil custava em torno de R\$10 bilhões. Fontes: lícita, um pequeno percentual; desvios de verbas do orçamento, hoje levantado pelo Banco Mundial chega em torno de 40%; dinheiro do narcotráfico, de acordo com o delegado responsável da Polícia Federal, em audiência pública na Câmara dos Deputados; neste item o Brasil só perde hoje para a Colômbia.

O Brasil está em segundo lugar no *ranking* dos países em que os políticos são financiados pelo maior volume de dinheiro do narcotráfico; além disso, dinheiro do tráfico de armas, roubo de cargas, jogo do bicho, tudo entrando

no processo eleitoral. Depois vêm as CPIs trazendo quase que situações de ingovernabilidade para o país, e os escândalos a cada eleição: é vampiro, é Waldomiro, é PC, é gafanhoto, é Lalau, e o povo cada vez menos acredita que o processo eleitoral possa transcorrer dentro das normas possíveis de transparência.

Assim, propomos o financiamento exclusivo, limitado a R\$812 milhões, com percentual menor. Hoje, chegamos a 120 milhões de votantes. A fonte seria o orçamento, o controle seria feito exatamente auditando o número de contas em cada estado, dos partidos, e as punições, fáceis e possíveis de ser aplicadas.

Lógico, mantivemos as mesmas regras em termos da convenção do partido.

A lista pré-ordenada seria processo de transição, já excluído, e não vai mais ocorrer. Ela se daria dentro da convenção, sendo que os delegados elegeriam uma lista dos pré-candidatos que considerarem os melhores para representar o partido naquela eleição, montando-se a posição na lista de acordo com o número de votos.

É muito freqüente a tese de que o candidato, em vez de gastar o dinheiro na compra de cabos eleitorais, prefere gastá-lo na compra dos delegados, na convenção do partido. É exatamente isso que queremos, porque ali há a chance de subir à tribuna e denunciar a compra do delegado de determinado diretório para uma platéia explícita, onde todo o mundo se conhece e sabe da atuação de cada candidato, num perfeito sentimento de vida partidária.

Vimos situação há pouco, ocasião em que se recuou numa disputa dentro de colégio eleitoral restrito, quando foi verificada a incapacidade de se obter sucesso num universo de 300 a 400 votantes, porque houve o debate de qual candidato não só tinha maior conhecimento, mas estruturava o partido no âmbito do estado, tornando assim melhor a discussão.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

LISTAS PRÉ-ORDENADAS (FECHADAS)

- Convenção de 10 a 30 de junho.

DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA

- Comporão a lista (na transição lista aberta/lista fechada) os atuais deputados federais e estaduais, de acordo com sua classificação pelo número de votos na eleição anterior, os suplentes efetivados ou suplentes que exerceram o mandato por 6 meses (até 31.12.2003).
- Os deputados que mudaram de legenda entrarão na lista a seguir aos deputados originários.
 Salvo deliberação em contrário da convenção estadual ou distrital.
- Os demais membros da lista serão homologados em convenção regional pelo voto secreto dos convencionais na ordem dos votos obtidos.
- Número de candidatos igual a 150% do número de vagas de cada estado ou município.

Quando há lista pré-ordenada, há convivência respeitosa entre os pré-candidatos. Muitos dos que aqui estão presentes talvez nunca tenham participado de processo eleitoral, mas o maior adversário não é o candidato do outro partido, e, sim, o do mesmo partido, o colega. Quando há um comício, a claqué desse candidato do mesmo partido estará abaixo do palanque a vaiá-lo, ou haverá alguém no palanque, a puxar a camisa de quem faz um discurso, na tentativa de atrapalhá-lo – e isso na própria estrutura do palanque do partido. Por quê? Porque a disputa é interna e quem tem mais voto é eleito.

Quando há lista pré-ordenada, aquele candidato que tem mais influência em determinada região terá o melhor momento para fazer o discurso naquele local ou, se entender mais de determinado assunto, falará no programa do partido. Não haverá disputa fratricida interna, mas sentimento partidário, espírito de corpo, em que todos lutarão para que o partido tenha maior número de votos para eleger maior número de pessoas, de acordo com o quociente eleitoral.

Dessa forma, em vez de promessas de construção de pontes ou escolas, o partido se compromete com que sua atuação no Congresso Nacional priorize a parte de saneamento básico ou de recuperação de mananciais na região.

Por que, hoje, cada parlamentar tem 3,5 milhões de emendas individuais? Para que emenda individual, se colocarmos a situação como sendo de partido? Hoje, ao se propor emenda individual, há a preocupação com as necessidades do município? Não, a preocupação do político é que o nome apareça no trator, na creche ou na escola.

Veja que se utiliza, hoje, em cada orçamento, em torno de R\$1,5 bilhão só de emendas individuais. Por quê? O jogo é pessoal, e não partidário. O político tem de usar suas emendas para atender aos seus municípios e garantir a reeleição.

No Rio de Janeiro, houve inovação, criaram-se os centros sociais, que considero o curral eleitoral do ano de 2005, onde o cidadão recebe atendimento de saúde, oportunidade de esporte, todo o apoio na área de alimentação, cesta básica, tudo mantido por verba, sabe-se lá de qual origem, para garantir a reeleição do político daquela área de abrangência – o que está proliferando no país a cada dia mais.

Não se discute se o candidato é bom, se pagou o funeral de parente ou conseguiu médico para a esposa doente. Vejam como a figura do estado é transferida para alguns segmentos da sociedade que se acham no direito de utilizar verba de origem duvidosa e distorcem totalmente a representatividade na Câmara dos Deputados, nas assembleias e nas câmaras de vereadores.

Com a adoção da lista fechada, haveria o fim do voto nominal, pois o voto seria dado para as legendas partidárias ou federações.

Federações partidárias

Não detalharei, mas os partidos se comporiam em âmbito nacional e registrariam uma federação no Tribunal Superior Eleitoral, no período antecedente às convenções, que não poderia ser dissolvida antes de três anos, diferentemente da coligação, que se instala na convenção e acaba na eleição.

Haveria para as federações partidárias a alternativa que damos aos partidos reconhecidos, como o Partido Comunista do Brasil ou o PV, que não conseguiriam superar a cláusula de desempenho e poderiam se agrupar em federações para registrar o seu programa como posição de partidos no Tribunal Superior Eleitoral, atingindo a todos os estados, e eles viriam para o Congresso Nacional, para as câmaras de vereadores e para as assembleias legislativas por um prazo mínimo de três anos.

Nenhuma federação poderá ser constituída nos quatro meses anteriores às eleições para sair do processo de campanha eleitoral. E, na hipótese de desligamento de um ou mais partidos, continuará em funcionamento, desde que nela permaneça o mínimo de dois partidos. Os outros que não atingirem o quociente eleitoral, conforme a Lei nº 9.096/95, não terão direito ao Fundo Partidário, ao tempo no rádio e na televisão e nem ao funcionamento parlamentar.

Essa matéria está sendo muito discutida no Congresso Nacional, não é ainda uma definição em termos de funcionamento parlamentar, mas define-se como sendo a participação de lideranças, membros das comissões ou

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

I – Os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados, no mínimo, por três anos.

II – Nenhuma federação poderá ser constituída nos quatro meses anteriores às eleições.

§ 2º Na hipótese de desligamento de um ou mais partidos a federação continuará em funcionamento, desde que nela permaneçam, no mínimo, dois partidos.

relatorias. Esse partido, em princípio, estaria excluído de toda a participação, e seria dado ao parlamentar apenas o direito do voto no Plenário maior da Câmara dos Deputados.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

FIM DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

I – Os partidos políticos e as federações partidárias poderão celebrar coligação somente para eleição majoritária.

Fim das coligações

Essa tese vem sendo muito discutida, pois há coligações, as mais incongruentes, que não têm nada a ver com o pensamento dos partidos. Por exemplo, um partido que defende a pena de morte e outro que a combate veementemente se coligam nas eleições estaduais, municipais e até em âmbito nacional.

O que há de programático nisso? Nada. Apenas uma maneira de atingir o quociente eleitoral e, na garupa de um partido maior, ali se beneficiar para ter um representante, seja na Câmara, seja na Assembléia, seja no Congresso Nacional. A verdade das coligações nas eleições proporcionais é que as distorções são enormes.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

CLAÚSULA DE DESEMPENHO “BARREIRA”

Tem direito a funcionamento parlamentar o partido ou federação que, em cada eleição para a CD:

- I – Obtiver 2% dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos em um terço dos estados; e
- II – Eleger pelo menos um representante em cinco desses estados.

REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

I – Os partidos que não atingiram o quociente partidário poderão participar das “sobras”.

A cláusula de desempenho é de 5%. Como eu disse aos senhores e às senhoras, consideramos o fim das coligações nas eleições proporcionais e a lista pré-ordenada como cláusula de desempenho e diminuimos para 2% dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos em 1/3 dos estados – lógico que não seriam 2% dos votos apenas concentrados num

estado da Federação – que eleja pelo menos um representante em cinco desses estados. Assim, diminuiríamos a cláusula de barreira apresentada hoje, como 5% em âmbito nacional e 2% em nove estados, e incluiríamos um percentual menor, reconhecendo ser grande muleta para o partido que

venha a sofrer dificuldades no fim das coligações nas eleições proporcionais. Isso também em relação à lista fechada, que também é outro fator limitante para os partidos.

O partido que não atingir o quociente partidário poderá participar das sobras. Essa é uma proposta de mudança que fizemos na legislação eleitoral, para que os pequenos partidos não sejam penalizados. É muito comum, num quociente eleitoral de 100 mil votos, um partido atingir 99 mil e não eleger nenhum deputado. No entanto, um partido, por ter um candidato que puxou a maioria dos votos, consegue eleger um deputado com apenas 40 mil votos.

Assim, no momento em que se atingissem aqueles números, quando se entrasse nas sobras, seria aberta a oportunidade para que os partidos que não tivessem atingido o quociente eleitoral pudessem ter seus membros diplomados.

Este é um trabalho feito principalmente na Câmara, pela Deputada Luíza Erundina, e consiste em que, dentro do atual sistema proporcional brasileiro, de lista aberta, as mulheres não atingem mais que 10% no Legislativo, seja em âmbito nacional, seja nos estados. Nas listas fechadas, listas pré-ordenadas, a presença da mulher atinge percentuais até de 40%. Na Bélgica, a exigência é de que haja alternância entre um homem e uma mulher na composição da lista.

Este trabalho foi acatado pela comissão e nos mostra que não basta apenas ter direito à quota, pois ela já existe há várias eleições e nada alterou, em termos de mudança, a presença das mulheres no processo eleitoral brasileiro. Propomos, então, que 30% do Fundo Partidário seja destinado a estimular a participação política feminina, assim como, no horário de rádio e televisão, haja percentual destinado à propaganda das mulheres, para que difundam suas teses e propostas.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

DO FUNDO PARTIDÁRIO

O instituto ou fundação partidária de educação política destinará pelo menos 30% para estimular a participação política feminina.

DO ACESSO GRATUITO AO RÁDIO E À TV

20% do tempo serão destinados à propaganda partidária gratuita às mulheres para poderem difundir suas teses e propostas.

Tirei sete partidos, para vocês terem uma radiografia. Peço desculpas por não ter ajustado para hoje, porque, na Câmara dos Deputados, a mudança partidária é diária. Assim, a cada palestra, temos de alterar, mas ontem não tive tempo de solicitar da Mesa quantas mudanças ocorreram nos últimos dias. Portanto, esse é um relato que vem de alguns dias.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA

REFORMA POLÍTICA

No período de 1^a de janeiro de 2003 a 15 de fevereiro de 2004:

- 125 deputados federais trocaram de partido, ou seja, 24,36%; e
- houve 156 migrações partidárias.

O quadro a seguir comprova a fragilidade dos partidos políticos diante do atual sistema eleitoral:

Partido	Bancada eleita em 2002	Bancada em 2004
PT	91	91
PFL	84	63 (-21)
PSDB	70	52 (-18)
PDT	21	12 (-9)
PTB	26	52 (+26)
PL	26	43 (+17)
PP	49	54 (+5)

O PT manteve os 91 deputados, o PFL perdeu 21 – agora perdeu 23 –, o PSDB perdeu 18 – já está com 21 de perda –, o PDT perdeu 9, o PTB dobrou a bancada – foram eleitos 26 e já tem 52 –, o PL passou a ter 43, e o PP já está com 56, dois a mais.

Mas não estão ali todos os partidos. Há 16 partidos com representação na Câmara dos

Deputados, e temos aqui somente uma amostragem da migração dos parlamentares no curto espaço de tempo de dois anos.

Havia outra projeção, mas, infelizmente, indicando que, em fevereiro, quando realmente atingimos o segundo ano desta legislatura, houve 213 mudanças de partido, ou seja, ultrapassamos 27% de parlamentares que mudaram de partido.

Há pouco recebemos uma comitiva de parlamentares americanos e, quando mostramos esses dados a eles, perguntaram-nos se havíamos convocado novas eleições e disseram que, em função dessa mudança, o Congresso já não era exatamente o que o povo elegeu. E, se o Congresso é a casa do povo, a opinião desse povo não estaria sendo respeitada.

Entretanto, esse percentual poderá chegar ao patamar de 40% até 2006, a nos mostrar que o Executivo se beneficia da fragilidade dos partidos e coage os parlamentares a irem para a sua base, sob pena de cancelar as emendas individuais apresentadas, quando sabemos que eles, para sobreviver, dependem da liberação de verba orçamentária ou de empregos para os cabos eleitorais.

Esse mecanismo de pressão sobre a base de um partido provoca o que vocês viram, ou seja, houve 213 mudanças em dois anos, instalando no Congresso não a discussão de programa partidário, mas cooptação caso a caso, evitando-se a evolução de temas importantes que o governo deveria debater.

Esta matéria está para ser votada na Comissão de Constituição e Justiça durante a próxima semana, motivo por que discutimos o assunto agora. Os partidos refratários, não é segredo para ninguém, são o PL, o PTB e o PP. Alguns dizem que, com esse sistema de lista fechada, teríamos partidos com donos, mas hoje temos donos de partidos. Um partido da projeção e do tamanho do PTB não possui diretório em nenhum estado, todos são comissões provisórias e, dependendo do humor e da vontade do presidente, ele assina a substituição de uma comissão provisória e a registra no Tribunal Superior Eleitoral, destituindo, naquele momento, o presidente estadual, sem direito a recurso em nenhuma instância.

Assistimos hoje, na prática da política brasileira, a um processo em que prevalece a individualidade, em vez da doutrina partidária no encaminhamento das votações. A posição de um partido durante a campanha, em geral, diverge da que ele assume quando das votações de matérias discutidas anteriormente.

O político, hoje, para ser eleito, tem de ser apadrinhado por um outro político forte ou encontrar alguém que patrocine sua campanha eleitoral, fatores que desenvolvem o que existe de pior na política brasileira: a certeza de que, se o mais jovem aqui presente tiver alguém que invista R\$5 milhões na sua campanha, certamente será eleito deputado federal. E ele não estará preocupado com o preparo para ser deputado federal, mas em buscar um financiador de campanha ou em ser porta-voz de um governador, obtendo, assim, o apoio de um grande número de prefeitos por ele tutelados.

Assim, é fundamental que haja mudanças no sistema eleitoral brasileiro. Algumas delas bem apontou o historiador José Honório Rodrigues, ao defini-las como “mudancinhas de conveniências”. Ou seja, a cada eleição, muda-se determinado item, como, por exemplo, o aumento do tempo de filiação. Embora nada altere as regras do jogo, é passado para a população como se fosse grande coisa, quando, pelo contrário, os partidos ficarão mais vulneráveis ao Executivo.

Estabelecendo um paralelo com a medicina, ou se faz um diagnóstico e, gradualmente, se implantam as técnicas cirúrgicas necessárias, ou se faz um tratamento com medidas paliativas, que nada resolvem.

A realidade que vivemos hoje é a de exaustão do atual sistema, que só dá espaço para a esperteza e o oportunismo, a propiciar a distorção do processo eleitoral brasileiro.

Agradeço aos senhores e senhoras aqui presentes pela oportunidade. Ao finalizar, quero dizer que tenho me empenhado enormemente na luta, por acreditar ser este o ponto principal para avançarmos em outras reformas no país.

WALTER COSTA PORTO (professor)

Preocupo-me com a história. E aquele que se preocupa com a história está sempre com o olho no retrovisor, examinando o passado para compreender o presente e sugerindo que não se repitam os erros de outrora.

O nobre deputado falou das fragilidades dos partidos políticos ante o atual sistema eleitoral. Eu diria que essa fragilidade é de todos os tempos, desde o início em que o país conheceu os primeiros partidos. Na década de 30, o grande Oliveira Viana já desejava que se libertasse a administração nacional, o governo central, da influência perniciosa dos partidos locais.

Como sabem, na Primeira República, no período que vai de 1889 a 1930, os partidos eram estaduais, e, segundo Duverger, eram “dominantes” aqueles que, mesmo em um sistema pluripartidário, comportam-se como partidos únicos.

Em 1942, o grande Carlos Drummond de Andrade escrevia um poema magnífico, que começava assim: “Este é tempo de partido, tempo de homens partidos”.

Bolívar Lamounier, um dos melhores estudiosos do quadro político brasileiro, costuma insistir em que o Brasil, no âmbito de desenvolvimento econômico em que se situa, é um fenômeno único no mundo de subdesenvolvimento partidário. E dizia também que o governo central no

Brasil sempre apenas os partidos, prejudicando e obstruindo o seu desenvolvimento.

Eu diria que, além do poder central, há outro fator essencial à não-consolidação dos partidos políticos – o nosso modelo proporcional.

O nobre Deputado Ronaldo Caiado se referiu muitas vezes à lista aberta, mas pretendo divergir um pouco disso. O Brasil é um país diferente. O que foi o Brasil proporcional?

Em 1932, Getúlio ocupa o cargo de presidente após perder as eleições e impor um golpe de estado que modificou a face do país ao trazer questões sociais para dentro da Constituição e criar a legislação do trabalho. Vejam que o quadro talvez tenha sido o fundamental motivo para a Revolução de 30, que teve como lema “Representação e Justiça”, criado pelo grande Assis Brasil, do Rio Grande do Sul.

Getúlio Vargas chama Assis Brasil, Mário Pinto Serva e João Cabral da Rocha para elaborarem o projeto do primeiro Código Eleitoral brasileiro³⁵, cuja primeira das grandes inovações foi trazer o sistema proporcional para o Brasil, antes sob o sistema distrital.

Desculpem a mania do professor, de andar explicando coisas, mas no mundo ninguém conhece a expressão “voto distrital”; todos consideram os votos sempre como os votos de um distrito, qualquer que seja a área desse distrito, denominando sistema majoritário para as eleições das assembleias. No Brasil, denominou-se voto distrital, mas, se entrarmos em um desses buscadores da Internet e procurarmos por “*distrital vote*”, aparecerá tão-só “sistema majoritário para as eleições das assembleias”.

Muito bem, o Brasil tinha o sistema distrital na Primeira República³⁶, que passou, a partir de 1904, a ser com o distrito de cinco nomes, mas limitado, ou seja, elegiam-se somente três, e se podia juntar esse voto num só, o voto cumulativo.

O grande nome dessa reforma, Assis Brasil, propôs um sistema muito complexo³⁷. Digamos que a eleição fosse em Brasília, e o PTB apresentasse a sua chapa para deputados federais. São oito vagas e haveria oito nomes na lista que o eleitor colocaria na urna. Ele escreveria o primeiro nome e depois mais sete. Quando da apuração, o Tribunal, assim constituído pelo Código Eleitoral, verificava o quociente eleitoral, ou seja, a divisão do número

de votos pelos cargos a serem preenchidos, e aquele partido que atingisse tantas vezes o quociente eleitoral elegia tantos candidatos de sua lista. Se sobrassem cargos a serem preenchidos, seria feito pelo sistema de maior número de votos daqueles candidatos.

A primeira crítica feita a Assis Brasil foi a de que ele juntou os sistemas proporcional e majoritário. Ele aceitou a crítica, dizendo ser necessário, porque o sistema majoritário daria governabilidade. Talvez porque o modo de eleger fosse muito complexo. Mas isso foi modificado em 1935 pela Lei nº 48³⁸: em vez de escrever os sete nomes, basta um.

O Brasil, a começar daí, adota um processo inteiramente peculiar e original, qual seja o da escolha uninominal a partir da lista oferecida pelos partidos³⁹. Somente a Finlândia, em 1976, adotou esse mesmo sistema. E o pior: não somente esse sistema penaliza os partidos políticos, como é de difícil compreensão para cada um de nós.

Como exemplo concreto, costumo sempre citar o caso Enéas⁴⁰, cujo partido, o Prona, mereceu nas eleições de São Paulo em torno de 1,8 milhão de votos. O quociente eleitoral foi 280 mil, fez-se a divisão, o Prona teve direito a seis representantes e apareceu um último com 300 votos. Vejo, estarecido, pessoas como Augusto Nunes, analista sério, correto, e Dora Krammer, minha amiga, escreverem não ser possível um sistema eleitoral que eleja uma pessoa com 300 votos quando seis pessoas obtiveram mais de 100 mil votos e não foram eleitas. Para o eleitor comum, é absurdo uma pessoa ser eleita com apenas 300 votos. Só que ele não obteve apenas 300 votos, mas 1,8 milhão de votos para vir em sexto lugar e 300 votos para vir em primeiro lugar.

Faço uma grande ressalva à exposição do nobre Deputado Ronaldo Caiado, de que talvez se devesse permitir sobrevida a este nosso sistema eleitoral, para que as pessoas tenham consciência de que, primeiro, votam no partido. O primeiro movimento desse voto brasileiro é no partido. Depois digo quem eu quero que venha no início da lista.

A maior parte dos que aqui estão compreende o que seja lista fechada e lista aberta. No mundo todo, o sistema proporcional é sempre em listas. Não há nenhum país no mundo, exceto o Brasil e a Finlândia, que tenha o sistema proporcional, em que o eleitor não ponha uma lista na urna. E há várias opções: essa lista é fechada ou bloqueada? Isto é, não cabe ao

eleitor reordená-la, restando eleito o que vem em primeiro lugar, e não está eleito, de forma alguma, o que vem em oitavo lugar.

Digamos que, em uma eleição de Brasília, haja oito vagas, e um candidato esteja em oitavo lugar e não vá se eleger. Por que ele aceita continuar naquele lugar? Primeiro, porque a convenção assim determinou; segundo, ele pode, mais tarde, dizer que já lutou muito, que esteve muitas vezes em oitavo lugar e pedir que seja colocado um pouco à frente. Ou seja, nenhum partido elege os oito, mas o primeiro está fatalmente eleito.

A segunda alternativa é a da lista aberta: reordena-se colocando, por exemplo, o oitavo lugar em segundo e o primeiro em quarto. O que me dizem, e o que vejo e constato, é que a inércia, a preguiça, leva a que os eleitores, mesmo em lista aberta, votem na lista ordenada pelos partidos.

E há uma terceira possibilidade, que a gíria francesa chama de *panachage*, “arranjo de flores”, que denota a liberdade de o eleitor chegar a um tal ponto que se possa ordenar uma lista com nomes de listas diversas.

O Brasil, então, segue para uma quarta opção, qual seja a de votar apenas no nome do candidato, ordenando a lista com uma indicação. E, parecido com esse modo de proceder – o chamado “voto de preferência” –, se quero que o quarto lugar venha um pouco mais à frente, marco nele um “x”, e tantos outros que possam sair do lugar onde está.

Mas como age aquele que, no Brasil de agora, vota apenas na legenda? Como se votasse na lista que todos organizaram, ou seja, uma ordenação que, no fim, será feita por meio do voto de cada um. Qualquer que seja a composição e a ordenação dessa lista, dá-se mais um voto a ela. Ou seja, não quero escolher pessoas, vocês escolhem um nome, e eu trago mais um voto. É o que chamamos hoje no Brasil de voto na legenda⁴¹.

Embora encontrando algumas vantagens na lista fechada, e dele discordando, pergunto ao nobre Deputado Ronaldo Caiado se não haveria um modo de se educar melhor, de se fazer ampla campanha para manter esse atual processo?

Permitam-me contar um caso a mim relatado pelo Senador Marco Maciel. O Senador Jorge Bornhausen, quando fora embaixador em Portugal, lá chegando, enfrentara o grande caso dos dentistas brasileiros

que invadiram, digamos assim, aquele pequeno país, provocando certa conturbação no mercado de trabalho.

Certa vez, fui a Portugal, pelo MEC, numa dessas caravanas, para tratar do assunto com os professores e o governo português.

Pois bem; lá chegando, o embaixador Bornhausen pede audiência ao primeiro-ministro. Como ele é gentil e articuladíssimo, fica logo amigo do primeiro-ministro, mas este afirma não poder atuar no caso porque já havia se pronunciado contrariamente e recomenda que o embaixador fale com um médico e deputado, segundo ele, excelente homem. O Senador Bornhausen foi procurar o tal deputado, ficaram amigos, e dele ouviu o relato de que não fizera campanha, que era médico em Coimbra, não gostava de política e que, na campanha, só discursou o primeiro da lista, um grande orador.

Há, portanto, a possibilidade de que, numa lista fechada, possam ser convocados grandes nomes que não se sujeitem à campanha ingrata de buscar votos. Esse é, digamos, o lado favorável, mas há também um desfavorável.

Afonso Arinos⁴² havia proposto, há mais ou menos 30 anos, a lista fechada, com grande debate na convenção. Naquele momento disseram que ele estava apenas antecipando a eleição e que a grande disputa seria no partido, ou seja, quem ganhasse na convenção ganharia a eleição. Esse é um primeiro problema, mas não o discuto tanto.

Bolívar Lamounier⁴³ conta que, das seis ou sete formações partidárias do Brasil, nenhuma passou de 40 anos; ao passo que no Chile, na Itália, na Inglaterra, em qualquer lugar do mundo, há 200 ou 300 anos de vida partidária. O Brasil não teve 40 anos de uma dessas nossas fases partidárias, que foram rompidas em 1889, em 1930, em 1937, em 1964 e, parcialmente, em 1979. Não se permitiu que os partidos tivessem continuidade.

Portanto, faço a pequeníssima ressalva ao nobre deputado, no sentido de que essa fragilidade vem de há muito tempo e não creio que seja rompida pelo fato de se entregar ao partido político a conformação da lista. Esses são os riscos.

Quanto ao financiamento partidário, essa discussão prossegue no Senado há algum tempo e agora passa para a Câmara; talvez tenha sido

comprometida com o que houve na Alemanha e na Espanha: uma grande corrupção pelo poder econômico, por intermédio dessas doações.

Vejo, muito claramente, que as eleições são muito dispendiosas. Assim, ou o Estado, ou a sociedade, deve pagá-la. Na Alemanha, embora haja o mínimo de participação da sociedade, é o Estado quem paga; já nos Estados Unidos, embora haja um mínimo de Estado, é a sociedade quem paga.

O que houve nos Estados Unidos não foi muito correto; há muitos autores que dizem haver hoje uma verdadeira plutocracia⁴⁴. Eu, por exemplo, vi certos detalhes, como aquele candidato que disputa sozinho a eleição em um certo distrito e recebe o mesmo financiamento das eleições concorrenciais. Pergunto: para que um candidato único receberia financiamento da sociedade? Possivelmente, para mantê-lo subjugado aos interesses daquelas empresas financiadoras, o que é muito grave.

Nos Estados Unidos, o mandato é de dois anos; quando o candidato sai de uma campanha, já entra em outra. Na verdade, a taxa de permanência dos parlamentares no congresso naquele país é a maior de todos os países – quase ninguém sai, só quando vai para o Senado ou para a disputa de uma governança. Quando há aqueles casos graves de corrupção ou homossexualismo, tiram, de vez em quando, um dos deputados; é baixíssima a renovação.

Mas o exemplo do financiamento privado que nos vem dos Estados Unidos não é bom e o do financiamento público que nos veio agora da Espanha e da Alemanha, também não.

Ouvi de muitas pessoas o que o nobre deputado disse: que, ao financiar a candidatura isolada, estamos, na verdade, financiando muitas e muitas eleições. Só passa o financiamento público se houver a lista fechada. Não deixa de haver lógica nisso. Como vou distribuir todo esse dinheiro, tendo em vista o número de candidatos que ultrapassa o número de vagas, e não, como num caso de lista fechada, o número fixo das vagas a preencher?

A “cláusula de barreira” é conhecida no exterior como tal, e aqui se criou o nome de “cláusula de desempenho”. Ela foi exitosa na Alemanha, porque restringiu o número dos partidos, e também na Grécia, que a utilizou muito, mudando várias vezes no tempo em 4%, 7% e 17%.

Há, nessa cláusula, a intenção clara do poder central de reduzir por norma legal o número dos partidos. Mas caberá ao Estado, e não à sociedade, reduzir o número dos partidos políticos? Creio que sim, pois não é possível haver num país 30 partidos registrados e 16 serem representados no Congresso.

O que houve de mudanças? Os militares pretenderam adotar a “cláusula de barreira”, mas ela nunca foi aplicada. O atual governo criou a “cláusula de desempenho”, que, em vez de punir pela não-representação, como na Grécia e Alemanha, pune o partido. A punição é dolorosa, pois o partido deixa de receber financiamento público, de participar da campanha gratuita na televisão e no rádio e de compor comissões da Câmara dos Deputados. Enfim, o partido fica mumificado.

No tempo dos militares, curiosamente, se eliminava o partido que não alcançasse a representação, mas respeitava-se o mandato parlamentar, ficando o político sem partido para, depois, escolher outra agremiação onde se abrigar. Todos esses itens me parecem perfeitos, e creio que o papel do parlamento é, sempre, o de discutir, tentar reformar e modificar o quadro.

Norberto Bobbio⁴⁵ insistia em que o botânico não pode mudar a natureza. Mas o político pode, e muitos o fazem propondo coisas miríficas, utópicas – o próprio nome diz: *utopos*, lugar nenhum –, coisas inadequadas à nossa realidade.

Gosto muito dessa discussão e de saber que o parlamento está cuidando de nós, tentando modificar essa realidade brasileira tão desagradável. A grande questão é saber como atravessar a dificuldade de um sistema eleitoral que não é percebido por uma população que pensa votar em pessoas e não em partidos.

Penso que a questão da fidelidade partidária deixará de existir no momento em que o eleitor for consciente de que votou num partido, e alguém obteve o seu voto apenas porque se aproveitou da legenda, mas no dia em que ele sair, será punido, como ocorre na Inglaterra: sair de um partido inglês é sair da vida política, verdadeiramente.

DEBATES

- **MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO** (STF)
- **RONALDO CAIADO** (deputado federal)
- **WALTER COSTA PORTO** (professor)

MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Segue-se a fase de debate, que será por mim administrada ao fazer a leitura das perguntas.

Pergunta de Humberto Mota, servidor do TRE do Ceará, dirigida ao Deputado Ronaldo Caiado: “Não percebi, talvez por desatenção, como o Projeto de Lei nº 2.679/2003 trata a questão da fidelidade partidária. Seria possível esclarecer tal matéria?”

RONALDO CAIADO: Sem dúvida, a população cobra um mecanismo capaz de inibir o troca-troca partidário. Quando me referi a 213 mudanças, é algo que choca qualquer cidadão.

No período da revolução, a legislação punia com a perda do mandato o parlamentar que trocasse de partido ou, no fechamento de questão, aquele que votasse em contrário.

Logicamente, não possuo o conhecimento aprofundado do professor Walter Costa Porto, mas, quando da revisão bibliográfica que fizemos, verificamos não existir nenhum país no mundo que casse o mandato do parlamentar que troque de partido, punindo-o com o último lugar da fila do novo partido a que se filiar, de forma a conduzi-lo a cessar ali toda e qualquer possibilidade de reeleição, para culminar no fim de sua carreira política. Se ele fez por troca de favores, benesses e concessões pessoais, estará alijado do processo político. O que não acontece hoje, pois o parlamentar compensado com a reeleição é o que apresenta o maior número de emendas, que nomeia o maior número de apaniguados, que tem participação maior nos eventos do governo.

A cultura da migração partidária para acompanhar a tendência do governo é fenômeno que ocorre em todos os estados da Federação, com exceção do Rio Grande do Sul, e normalmente garante a reeleição.

Não tenho a pretensão de discutir este assunto com quem se dedica à matéria, mas penso que o problema principal, professor Costa Porto, consiste na questão do financiamento de campanha. Na Alemanha, assim como na Espanha e na Itália, onde há o financiamento público, há também o financiamento privado, não exclusivo. O financiamento público passava a ser pano de fundo que dava guarida à entrada do dinheiro privado. E não havia como exatamente identificar esse volume no período de campanha.

A nossa proposta prevê o financiamento exclusivo. Assim, antes de iniciar o processo eleitoral, o TSE saberá quanto cada partido recebeu para a campanha, sempre com lista fechada, proibida a sua reordenação, pois, ao se abrir a lista para ser reordenada, alguém que se encontra em colocação ruim fura o financiamento público injetando dinheiro na campanha, com o intuito de conseguir mais votos e passar à frente do primeiro colocado. E não é preciso mais fazer campanha, bastando distribuir dinheiro antecipadamente para a compra de votos.

Mas, se o financiamento é exclusivo, não pode haver lista flexível, os votos são para o partido, e não faz sentido injetar dinheiro na campanha.

No caso específico do Deputado Enéas, colega médico altamente competente, principalmente na área de eletrocardiograma, respeitado internacionalmente, duvido que tivesse mais de um milhão de votos se a população conhecesse os demais membros da lista.

Ou seja, a população vai escolher em qual lista votar, para escolher as pessoas melhor preparadas a representá-las no Congresso Nacional, levando em conta não só a qualificação, mas a vocação política do pré-candidato.

Um ponto importante, Sr. Ministro, em que centramos a discussão do projeto, é o sistema de financiamento de campanha, o nosso tendão de Aquiles. A continuar assim, se não houver regras duras de transparência, somente se elegerão aqueles candidatos que tiverem mais recursos financeiros, com a conseqüente exclusão de bons quadros do processo eleitoral. Hoje, o parlamentar tem de fazer caixa para se reeleger. E esse é o pior dos mundos, esta, a pior das culturas.

O Banco Mundial nos mostra, com documentos, que o Brasil desvia 40% da verba do orçamento, grande parte desse dinheiro escondido sob o rótulo de “de caixa de campanha”.

Pelo atual sistema, o candidato recebe dinheiro de determinado empresário para a campanha. Mas esse empresário não quer aparecer porque, se o candidato for vitorioso, aquele que perdeu vai persegui-lo, já que seu nome foi exposto durante a campanha. Assim, se o candidato quer fazer a campanha dentro da lei, dentro da regra estabelecida, não tem financiador, porque só consegue financiamento via “caixa 2”.

Um antigo professor meu dizia que, entre a técnica cirúrgica no papel e aquela que dá resultado no paciente, ou seja, entre a teoria e a prática, temos de conciliar as duas. Mas nossa vivência em buscar voto e nos eleger tem nos assustado violentamente e a cada dia fica pior. Hoje, o eleitor não quer discutir temas de seu interesse com o candidato, mas a contratação de familiares seus, caso o aspirante ao cargo logre seu intento.

Quais serão as regras para a captura do voto? Essa é a discussão no dia-a-dia do Congresso: como reeleger ou eleger os seus 513 deputados federais e os seus 81 senadores, assim como as assembleias legislativas e as câmaras de vereadores?

A população já não tolera mais verba de gabinete, nem aumento de salário de parlamentar, e cada parlamentar tem de dotar o seu gabinete para reeleger. Mas como? Contratando pessoas de várias regiões do estado para serem seus cabos eleitorais, em várias regiões. E, se o sistema é de lista fechada, é função do partido desempenhar bem a sua função no Parlamento e cumprir os compromissos programáticos.

Professor, vejo que é fundamental debruçarmo-nos sobre o processo de financiamento, porque é a partir dele que teremos transparência e viabilidade partidária.

MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Duas perguntas vieram endereçadas ao professor Walter Costa Porto. A primeira: “O senhor é contra ou a favor do financiamento público da campanha eleitoral?” A segunda: “As urnas são confiáveis?”

WALTER COSTA PORTO: Quanto ao financiamento público, insisto em que o Brasil tem de ter um modo de financiamento definitivo, seja ele público seja privado. Aceito o financiamento público, sim, mas com a fiscalização que os tribunais regionais e o Tribunal Superior Eleitoral já fazem.

Particpei de algumas reuniões com o ex-governador Leonel Brizola e ele insistia em que teria sido “garfado” nas eleições de 1982, quando houve o escândalo Proconsult. Por isso, pedi ao então presidente do TSE, Ministro Marco Aurélio, o processo do caso Proconsult, tendo recebido em torno de mil páginas, as quais estudei.

Durante uma reunião no TSE, foi dito que o processo não havia sido apurado e ninguém havia sido punido. Eu afirmei que o processo havia sido apurado e que não houve punição, pois as pessoas vinculadas ao caso foram tidas como ingênuas. Quem fez o processo no TRE do Rio de Janeiro, àquela época, não solicitou que, na apuração, fossem discriminados os votos brancos e os nulos, só o fazendo no terceiro boletim.

Ocorre que um diretor da Proconsult consegue um jantar com o Dr. Bocaiúva, ligado a Brizola, e lhe diz estar em marcha um processo fraudulento, em que se usarão os votos nulos e os em branco em favor de outro candidato. A estratégia foi a de insinuar ao Dr. Bocaiúva que lhe teria sido oferecida a Presidência do Banerj em troca da fraude, e esperava ele que também o Dr. Brizola lhe oferecesse a Presidência daquele banco, ficando com duas promessas dos dois candidatos. Só que o Dr. Bocaiúva comunicou o fato ao Dr. Brizola, e uma hora depois todas as televisões divulgavam que havia um processo criminoso para tirar o candidato do PDT da liderança daquela eleição.

O processo continuou, e a Polícia Federal provou que aquelas pessoas agiram incorretamente, com muita pressa. Mas, não se tratava apenas de um processo totalmente informatizado. Fazia-se a votação nominal, como antigamente, e só depois se começava a apuração, como na Venezuela.

Fui algumas vezes àquele país e verifiquei que para as eleições ali se fazia uma lista enorme, com quinze opções, desde o presidente da República até o alcaide. Colocava-se essa lista na máquina eletrônica, que a lia e apurava.

Penso que um dos maiores detratores da urna eletrônica, embora com honestidade de propósitos, foi o Dr. Brizola. Pessoalmente, não creio que se faça nada em relação à urna eletrônica sem deixar rastros. Evidentemente, os técnicos podem melhor do que eu assegurar.

MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Devolvo a palavra ao professor Costa Porto para responder à seguinte pergunta: “A ideologia político-partidária persiste diante do atual quadro político nacional, que é multifário?”

WALTER COSTA PORTO: Poder-se-ia perguntar se, a qualquer tempo, essa ideologia teria papel preponderante na formatação dos partidos políticos, e os teóricos discutem muito a questão.

Edmund Burke⁴⁶, por exemplo, inglês, um dos maiores oradores do século XVIII, dizia que um partido político é a união de homens que se reúnem sob um princípio particular com o qual concordem. E a visão de Marx⁴⁷ era a de que o partido político seria um braço organizado de um corpo social preexistente.

Na década de 50, Schumpeter⁴⁸ escreve um livro duríssimo sobre a democracia, afirmando caber apenas e tão-somente ao partido político regular a competição eleitoral. E é só isso que se pede de um partido político; não é necessário haver uma ideologia marcante, para não ficar como os partidos americanos, com soma de coisas que não se definem. Quando chega a época da campanha, os democratas e republicanos são iguais em todas as suas teses e não tocam em temas polêmicos, com medo de perder votos, tornando a eleição pasteurizada.

A Schumpeter cabe razão porque, sem os partidos políticos, não haveria um modelo proporcional. Como posso ter a “transferibilidade” de votos sem as organizações partidárias? A resposta é: cabe, sim. Há partidos que insistem nessa ideologia, e a maior parte não leva a questão muito em conta, até porque a realidade de nossa cultura político-institucional não está a exigir; só quem impõe é o TSE: para começo do registro, tenho de dizer o que o partido pensa sobre todos os pontos da nossa estrutura político-administrativa.

MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Deputado Ronaldo Caiado, há muitas perguntas que trazem a preocupação com a possibilidade de instauração de uma espécie de ditadura dos partidos diante da formação das listas em caráter fechado.

Outra pergunta: “Não seria melhor aprovar o projeto tal como o Senado o fez, sem essa reformulação ampla que se processa na Câmara dos Deputados?”

WALTER COSTA PORTO: Permita-me complementar a pergunta. O projeto não veio do Senado. Nasceu na Câmara agora, apesar de o Senado tê-lo discutido durante muito tempo.

RONALDO CAIADO: O Senado encaminhou vários projetos: como o que tratava da diminuição do tempo de campanhas, como o que trata do voto misto e o do financiamento, mas todos desvinculados.

WALTER COSTA PORTO: Se a Câmara aprovar, vai ao Senado em primeira revisão?

RONALDO CAIADO: Exatamente.

MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Adianto que essa preocupação com a possibilidade de ditadura partidária vai a ponto de um debatedor fazer a seguinte pergunta: “Há previsão, no projeto, de punição para a corrupção dos próprios convencionais na formação da lista?”

RONALDO CAIADO: Quanto à ditadura partidária, esse é o grande ponto de crítica ao projeto, ou seja, o cidadão já está em primeiro lugar na lista e não quer sair daquela posição; assim, ele vai armar e manter uma estrutura capaz de preservá-lo no primeiro lugar, garantindo, assim, a sua eleição. Essa é uma crítica que se faz.

Senhor Ministro, buscamos saber se existe a possibilidade de o candidato em primeiro lugar na lista querer prevalecer. Podemos definir, como no México, que candidato pode ter direito a dois mandatos – no máximo três – ou, senão, a obrigatoriedade da alternância. Não existe modelo que seja perfeito, mas estamos cientes de que não podemos mais

conviver com o modelo atual. Se aprovarmos um projeto de lei, que é lei ordinária, vamos testá-lo para ver qual o resultado desse projeto, que foi exaustivamente discutido na Câmara dos Deputados.

O Senado vem, Sr. Presidente, com propostas a emenda constitucional para discutir ser ou não facultativo o voto; para propor o voto distrital, a votação de suplente de senador e o financiamento de campanha. Mas, como o financiamento de campanha pode vir desligado ou junto com a proposta de distrital misto? Como dar ao partido dinheiro e, depois, àquele que fará a concorrência majoritária outro montante? Poder-se-ia dizer que aquele candidato que teve mais votos na campanha anterior seria o que gastou mais dinheiro, o que não é verdade. Não há como dividir dinheiro público para pré-candidatos. Como conciliar financiamento público com um sistema misto, eleição proporcional, de lista, e eleição majoritária? Por essas dificuldades, não podemos votar o projeto de forma fatiada.

A nossa proposta, Sr. Ministro, seria a de votar o projeto num todo e acordarmos quanto à implantação gradual dessas medidas. Ou seja, na próxima eleição, discutiríamos o fim das coligações e a criação de federações e, depois de quatro ou seis anos, a criação das listas pré-ordenadas e a do financiamento público, desde que houvesse seqüência lógica, porque, se aprovarmos o financiamento público de campanha e não aprovarmos a lista fechada, seremos execrados. O povo não tolera distribuição de dinheiro para pré-candidato. Assim, se for liberado dinheiro público para a campanha, em vez de se ter a lista dos desempregados, teremos uma fila de 10 milhões de candidatos à porta dos partidos.

Temos, portanto, de discutir um projeto que seja gradual, mas que venha a mudar o atual sistema. De nada adianta manter o atual sistema com o financiamento dentro da legislação que vigora, mas que estimule o “caixa 2”.

Há outra questão, mais grave ainda: numa eleição, o partido quer como candidato o cidadão que mais estruturou a agremiação no estado, ou o representante religioso que tem mais chance de votos, ou o mais abastado, que tem condições de fazer campanha e buscar o quociente eleitoral? O atual sistema propicia a que nem se pergunte ao candidato qual a condição de liderança ou ideológica, ou mesmo religiosa, mas que se busque para o partido ter o quociente eleitoral. Eleito, aquele candidato se surpreende ao ter de votar matérias contrárias à base que o elegeu e se recusa a fazê-lo.

Como se quer fidelidade partidária, quando o partido, na busca dos pré-candidatos, não se inteira sequer do que pensa, nem das propostas que defenderá no Congresso, buscando tão-somente aqueles que potencialmente teriam mais votos? Essa é a realidade que vivemos: o candidato pode até ter uma folha policial extensa, mas, se traz votos, é aceito – o que é muito grave.

Passo a vocês o nosso dia-a-dia na vida política e na busca de reeleições. Mas, se o problema é a ditadura partidária, vamos estabelecer que o candidato primeiro colocado na lista só poderá assim permanecer por no máximo duas eleições. Para isso, se faz um acordo e se complementa a lei. Não há dificuldade, não estamos engessando, e ninguém é dono da verdade ou tem a solução para tudo, e alternativas hão de surgir.

Hoje, não há ditadura partidária? No Brasil, partido tem dono. Coronelismo e comando partidário não nasceram no sistema de lista fechada, mas no atual sistema. Todos sabemos quem é dono de cada partido e quem será candidato, ou quem terá a maior participação no financiamento de campanha.

Obrigado, Senhor Presidente.

MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Recebi da coordenação do seminário um aviso para encerrarmos o debate devido ao adiantado da hora. A continuarmos com tantas perguntas e respostas, o evento se prolongará em demasia, e nem este bonito arranjo de flores impedirá que a platéia caia no enfado, no cansaço.

A organização deste seminário foi providencial, pelo que parablenizo a todos os envolvidos em sua realização, especialmente o coordenador da Escola Judiciária Eleitoral, Ministro Peçanha Martins.

Os temas aqui versados se exigem reciprocamente, a partir da Constituição de 1988, a constar em seu preâmbulo que o sumo objetivo da Assembléia Nacional Constituinte foi, literalmente, o de implantar um Estado democrático. Mas, a partir da leitura do art. 1º, inciso I, da Constituição, esse Estado democrático tem por fundamento a soberania popular – se baseia nela.

Acontece que a soberania popular, tal como disciplinada pelo art. 14 da Constituição, só pode ser exercida pelo sufrágio universal direto, secreto e periódico.

Ora, quando se trata de voto popular como expressão da soberania, fundamento da democracia, não se pode trabalhar com a matéria senão na perspectiva da organização jurídica das eleições. Voto exige a organização do processo eleitoral. E, como nossa democracia é indireta, ou representativa, como haver processo eleitoral se não pela via dos partidos políticos? Eles se tornam a parte central dessa reforma tão bem exposta pelo Deputado Ronaldo Caiado. Os partidos políticos são a ponte necessária entre os eleitos e o eleitor, ou entre aqueles que disputam a preferência popular eleitoral e os eleitores.

Quando se fala de partido político, é evidente que se tem de trabalhar no plano da autenticidade programática de cada partido. É preciso que os partidos tenham consistência ideológica, porque não são parcela de opinião pública, nem facção ideológica, tampouco instituição que encerra em si o pluralismo político-ideológico. Aliás, o pluralismo é também um dos fundamentos da República – inciso V do art. 1º da Constituição.

Além dessa autenticidade ideológica exigida para os partidos, é evidente que eles têm que laborar no plano da transparência operacional, absolutamente necessária para que se pratique o jogo da verdade partidária.

Todos esses temas terminam por se imbricar e suscitar a participação da coletividade em torno de um projeto que parece bem-intencionado e muito bem conduzido, tentando sanear os costumes partidários no Brasil, sabido que nossa vida partidária não é permeada de prestígio social genérico.

Lembrava-me de um político ainda vivo, que se elegera várias vezes prefeito de uma cidade do interior nordestino e que dizia abertamente que o segredo do seu sucesso estava em nunca dar razão a quem tem, porque quem tem razão já a tem, não precisa que se lhe dê. E dizia mais, que se se quiser formar eleitores e pessoas gratas, eternamente dependentes, que se dê razão a quem não tem, porque essa pessoa jamais deixará de ser fiel ao político.

Lembro-me ainda de outro político que, cinicamente, dizia nunca ter comprado um só voto, mas, a partir de cinco, sim.

Vejam como algo tão sério como a representação política, a eleição, se torna objeto de galhofa no cotidiano brasileiro.

Saúdo com entusiasmo o esforço concentrado, esse mutirão cívico, em torno de um novo sistema eleitoral, na medida em que a lei ordinária possa cuidar da matéria sem sangrar os diques da Constituição. E parabênizo a todos nós pela iniciativa do Ministro Francisco Peçanha Martins e pela exposição feita, de denso conteúdo e de forma agradável, a cargo do Deputado Ronaldo Caiado e do professor Walter Costa Porto.

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

TORQUATO JARDIM (ex-ministro do TSE)

Renovo meus agradecimentos à Escola Judiciária Eleitoral pela atenção e distinção do convite a versar tema dessa dificuldade em seminário.

Permita-me começar de forma menos sisuda e dizer que o tema relembra a tríade clássica da natureza humana, aquela que para muitos é a mola propulsora da humanidade: dinheiro, política e sexo. Quando os três se reúnem no mesmo ambiente de composição de interesses, há muito mais sobre o que refletir.

Tenho sempre presente neste tema a advertência do professor Miguel Reale, ao dizer que “há de se ter medo de quem tenha medo do dinheiro na política. Dada a natureza intrínseca dos dois processos, dada a comunhão eterna dos interesses, não há por que temer a presença do poder econômico na política. O desafio está em conhecer as fontes e a destinação do dinheiro na política”.

A Roma clássica compôs essa equação de forma curiosa: o triunvirato⁴⁹. O mais famoso deles, César, Pompeu e Crasso, compunha a solução da equação romana: o legionário, o general; o senador, orador, dono da retórica; e o banqueiro – Crasso foi o homem mais rico, segundo os historiadores, na Roma clássica.

O desafio ocorre em todos os países. Após a primeira eleição de Mitterrand na França, em 1981, em razão de denúncias na imprensa, juízes de instrução tentaram investigar a destinação de certos recursos, particularmente no sul daquele país, destinados à campanha de Mitterrand e provenientes, não há de surpreender a ninguém, das empreiteiras da construção civil.

Como lá não há Poder Judiciário, dois juízes foram afastados e o terceiro, com grande apoio da imprensa, pôde prosseguir na investigação. Quando o trabalho de conhecimento das questões chegou à porta do tesoureiro da campanha de Mitterrand, ele optou pelo suicídio.

Não foi diferente na Alemanha de Helmut Kohl⁵⁰, depois de 25 anos de liderança do seu partido, 16 dos quais como primeiro-ministro. Logo depois de perder a eleição, a auditoria das contas eleitorais levou ao mesmo fim o tesoureiro, que, chamado a depor em juízo, também cometeu suicídio.

Nos Estados Unidos é muito grande o debate em torno do tema. Há senadores e deputados que fizeram toda a carreira com este tema: a contenção do dinheiro na política.

Lá se faz uma distinção curiosa entre o *soft money* e o *hard money*. O *hard money* é aquela doação direta ao candidato sobre a qual deve ele prestar contas à Comissão Federal de Eleições, num estilo muito próximo da experiência brasileira. O desafio está no chamado *soft money*, aquele dinheiro temático: um grupo qualquer se reúne, sem limite de gastos, e financia uma idéia. E, como lá não há acesso gratuito aos meios de comunicação, inclusive de comunicação eletrônica, singularidade do Brasil que tanto surpreende nos exercícios de Direito Constitucional Comparado, os patrocinadores disputam a compra de um tempo de propaganda na televisão com a Coca-Cola ou a McDonald's e pagam os mesmos preços para promover uma idéia. É claro que sempre sugerindo a vinculação a um partido ou candidato.

Na última eleição, houve modificação na lei americana, embora não surtindo o efeito esperado, qual seja, criou-se um mecanismo de doação em que era previsto o abatimento no imposto de renda como incentivo fiscal, mas não se chegou ao limite imaginado.

E não foi diferente na Espanha de Felipe Gonzalez⁵¹, primeiro-ministro histórico na reconstrução democrática daquele país, que, no fim, perde uma eleição porque um amigo próximo, presidente do Banco Central, desviava dinheiro – ou pelo menos essa foi a acusação – para o partido político.

Não foi diferente na Itália, sendo que o primeiro-ministro Bettino Craxi⁵² passou cinco ou seis anos escondido na Tunísia para não ser preso, até que foram negociados os termos da denúncia e ele pôde voltar ao seu país.

Tive ocasião, há uns anos, de mergulhar nesse tema com alguma minúcia, quando preparei sugestões ao Congresso Nacional. E, preparado o trabalho, fui a um almoço com alguns parlamentares e expus as várias opções - umas mais técnicas e complexas, outras menos -, quando notei que só eu não havia almoçado e todos comiam frugalmente enquanto eu falava. Perguntei, então qual seria a opção, e ouvi esta máxima, da qual nunca vou me esquecer: “Meu amigo, o máximo de repercussão e o mínimo de consequência”. Foi a orientação política daquela comissão mista interpartidária sobre como versar o tema do financiamento das campanhas eleitorais.

Mas há vários outros ângulos sobre os projetos de lei a respeito das opções de financiamento público e privado, que não comentarei agora, porque o Dr. Toffoli e eu fizemos a divisão do trabalho, e esta parte será abordada por ele.

Repasso rapidamente o nosso sistema, formalmente muito bem estabelecido. O sistema de financiamento de gastos eleitorais, conhecemos todos, possui quatro momentos preliminares. O primeiro há de ser a convenção para a escolha de candidatos; o segundo, o pedido de registro e, com ele, segue a informação dos valores máximos de gastos por candidatura em cada eleição; o terceiro momento é a constituição dos comitês financeiros⁵³, sendo que, somente após esse registro, as pessoas físicas e jurídicas podem fazer doações⁵⁴ aos candidatos. Há aqui claramente uma ficção, muito própria da nossa cultura, especialmente no âmbito jurídico. Na verdade, as eleições começam um ano antes, quando o candidato opta pelo partido político ou pelo domicílio eleitoral.

Na última eleição municipal, um senador da Paraíba mudou seu domicílio eleitoral de Campina Grande para João Pessoa, e a consequência foi que nenhuma negociação de coligação se fez até alguns meses após, porque não se sabia qual seria a decisão dele ser candidato ou não a prefeito. Portanto, a campanha eleitoral começava.

A mídia criou essa figura política do pré-candidato, chamada metajurídica. E a verdade é que aquele que não se coloca bem nas pesquisas não é considerado, por volta de março ou abril, para ser lançado candidato em junho.

É claro que todo esse trabalho de construção de uma imagem de pesquisas de opinião pública custa dinheiro e já é parte da campanha eleitoral, mas fica fora do quadro legal, formal.

Conhecemos, todos, o controle das doações, os gastos, o que são gastos eleitorais, obrigatoriedade das contas bancárias com o “destinamento” da diplomação e aprovação das contas.

Voltando especificamente ao financiamento, não há limite máximo para os gastos eleitorais⁵⁵. O teto é de livre estipulação do partido. E há sempre a estipulação ficta. Para não ir muito distante, no meu Goiás ancestral, nenhum deputado federal se elege gastando menos que algo em torno de três vezes mais do que o teto oficial depositado na Justiça Eleitoral. E assim é em qualquer outro estado.

Temos de ter presente que a Lei Eleitoral combinada com a Lei dos Partidos Políticos cria o que os tributaristas chamam de *black hole*, um buraco negro, um espaço de doação. Não há limite máximo para doações ao fundo de recurso de cada partido para dispêndios em campanhas eleitorais.

Em síntese, os limites postos na Lei Eleitoral podem legalmente ser ultrapassados mediante doação na Lei dos Partidos Políticos, que prevê, no seu art. 39⁵⁶, a doação direta ao partido político, qualquer que seja o seu diretório: nacional, estadual ou municipal. A própria Lei dos Partidos Políticos, nos seus arts. 33 e 34⁵⁷, quando trata da destinação do Fundo Partidário, tem como uma das destinações as campanhas eleitorais.

É preciso ter também presente que nem sempre a vontade de controle é ouvida ou tem repercussão no Congresso Nacional. Não há limite ao valor, nem à doação, nem à destinação, porque a Lei Eleitoral expressamente revogou a norma do pluralismo dos partidos políticos, que vinculava o máximo da doação a um percentual da dotação orçamentária da União ao Fundo Partidário gerenciado pelo TSE. Daí a conclusão fácil: para escapar aos limites da Lei das Eleições, o doador faz a doação diretamente ao fundo individual de cada partido.

A Lei Eleitoral revogou outra disposição da Lei dos Partidos Políticos, aquela que estabelecia teto de doação por município, ou seja, a pessoa jurídica não poderia doar mais do que um valor percentual da receita tributária própria do município, o que também foi revogado.

Todo esse quadro está condicionado a duas realidades fora do controle judicial. A primeira é a natureza do Direito Eleitoral, o único ramo do Direito em que o destinatário da norma redige a própria norma de controle. Nós, contribuintes, não redigimos medida provisória para aumentar a tributação, nem norma para ação do contribuinte, como também a norma de Direito Penal não é redigida pelo réu. Ao contrário, este é o único ramo do Direito em que a norma é redigida pelo próprio destinatário da norma de conduta.

Segundo a expressão do professor Celso Antônio Bandeira de Melo, trata-se de norma jurídica esdrúxula porque não atende à impessoalidade, nem à universalidade, nem à atemporalidade, mas tem destinação específica no curso específico.

Há outra condicionante que noticio rapidamente, porque é um dos temas favoritos do nosso ilustre presidente da mesa, Ministro Sepúlveda Pertence.

A circunstância do processo eleitoral democrático se passa no âmbito do Estado empresário e do Estado previdenciário. Todo investimento básico é público, seja na construção civil – habitação, rodovias –, seja no que for. O Estado é empresário; portanto, nenhuma empresa pode se dar o luxo de ficar fora desse ambiente, dessa comunhão de interesses entre o Estado empresário, gestor de política pública, mas grande empresário, seja por atuar como empresa na administração indireta, seja por financiar diretamente, condicionar o rumo da atuação da atividade privada.

O Estado previdenciário é o Estado distribuidor de favores. Não pode o ator do quadro político ficar muito distante dos donos do poder, da máquina administrativa e da máquina de financiamento, para não sofrer prejuízos nas opções políticas naturais da política pública. Seja no que for, na distribuição de comida e roupa, caderno e livro, é a ação direta do poder gerencial e previdenciário na mão do Estado.

Como é farta a história do Brasil! Por que o aeroporto aqui e o aeroporto acolá? De repente, são dois aeroportos de grande porte, construídos em Belo Horizonte e São Paulo, para acomodação de interesses empresariais em determinado momento da história política brasileira.

Assim, há exemplos e mais exemplos de opções políticas, de políticas públicas, desse Estado interventor que, portanto, não permite o

afastamento do empresário, do doador de campanha, o afastamento inteiro, o pleno, do processo eleitoral.

Com isso, dois conhecidos grupos empresariais do Rio Grande do Sul nunca deixaram de fazer doações diretas ou indiretas, ao longo de 40 anos, a conhecida e central personalidade política daquele estado do país, mesmo quando essa personalidade estava confinada ou exilada, porque sabiam que um dia voltaria. Ele voltou e foi governador duas vezes. E esses dois grupos empresariais ficaram particularmente bem situados nas duas novas administrações.

O art. 8º da recente Lei nº 1.107⁵⁸, dos consórcios públicos, do último dia 6 de abril, é justamente a presença do Estado investidor. Toda a parceria começa na medida em que o Estado faça a opção da política pública e nela invista, criando assim um setor privado dependente, atuante e com possibilidade de negócios.

O Estado empresarial, assim como o Estado previdenciário, afetam o sistema de financiamento das campanhas eleitorais porque o empresário, ou o doador, seja qual for, não pode ficar longe dessa circunstância, que nos faz lembrar uma história de província, em Goiás Velho: na cidade, há dois hospitais, um à margem direita e outro à esquerda do Rio Vermelho; dependendo do grupo que esteja na Prefeitura, um será melhor do que o outro, os novos equipamentos virão a um ou a outro, em face das vinculações políticas.

De forma muito breve, são essas as idéias que surgiram e pincelo para tentar iniciar o debate, conforme havíamos conversado antes, para essa breve intervenção.

JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI

(subchefe para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República)

São três os temas que hoje se impõem, não porque não existam problemas, mas porque os demais problemas, graças à evolução histórica no processo político brasileiro, já foram bastante resolvidos. Um exemplo: enquanto vários países ainda discutem o acesso eleitoral gratuito ao rádio e à televisão⁵⁹, a proibição da propaganda paga⁶⁰, ou mesmo, como no caso dos Estados Unidos, a vedação de propaganda difamatória⁶¹, no Brasil, essas hipóteses já estão bastante superadas.

Hoje ainda temos algumas dificuldades em relação ao cadastramento do eleitor, o primeiro ponto de discussão, haja vista que em relação à contabilidade e apuração de votos, a urna eletrônica trouxe uma segurança bastante grande em relação ao processo de contagem dos votos, mas ainda não temos essa segurança no registro do voto, em razão das falhas na identificação do eleitor.

A reforma política... Temos conhecimento das dificuldades que os partidos políticos têm de estabelecer uma devida posição dentro do espectro político, em razão da facilidade de posturas individuais de parlamentares, de mudança de partido, enfim, é necessária a rediscussão do sistema eleitoral.

Financiamento de campanha é o tema que agora passamos a debater, neste painel primeiro desta tarde.

Eu gostaria de debater, em primeiro lugar, o enquadramento constitucional e legal do tema vigente. Se verificarmos no art. 14 da Constituição Federal, seu *caput* estabelece que: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei”.

Temos aqui o sufrágio com valor igual para todos como um princípio da Constituição, um bem jurídico a ser perseguido.

O § 9º do art. 14⁶², por sua vez, estabelece outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Volto a destacar o trecho que alude à finalidade de proteger a normalidade nas eleições contra a influência do poder econômico. Muitas vezes costumamos, no senso comum, dizer contra o abuso do poder econômico. Mas quando a Constituição alude ao abuso, o faz em relação ao exercício da administração pública. Quando ela menciona o poder econômico, o faz contra a influência do poder econômico, e não restringe as hipóteses de eventual abuso.

O Código Eleitoral de 1965, em seu art. 237, estabeleceu que: “A interferência do poder econômico e desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.”

A Lei Complementar nº 64/90, em seu art. 19 e seguintes⁶³, trata do procedimento para o enquadramento jurídico funcional e legal em casos de abuso do poder econômico, em que temos de levar em conta o tratado e o financiamento de campanhas, porque o que há como bem jurídico tutelado e protegido é a liberdade do voto.

Quando falamos em financiamento de campanha, antes de discutir os modelos, a realidade ou as propostas, a primeira coisa que temos de ter em mente é o que se visa proteger, o que a lei deve proteger, ou o que um estado democrático de direito deve proteger.

Evidentemente, a Constituição e as leis já direcionam para a liberdade do voto, e essa situação é mais importante não em razão de o Estado brasileiro ser previdenciário ou empresário, mas por vivermos numa sociedade desigual. Ou seja, a desigualdade social é aquilo que mais dificulta a proteção do bem da liberdade de voto.

Se temos em torno ainda de 25 milhões de eleitores analfabetos, se temos uma chamada linha de pobreza – alguns falam em 40 milhões, outros, em 50 milhões, e alguns chegam até a 60 milhões de pessoas – numa situação social de dificuldades financeiras e econômicas, sem condição de acesso aos bens mais necessários para a sobrevivência, evidentemente que a liberdade do voto desses cidadãos fica comprometida.

Eu partiria desses dois grandes marcos: a liberdade do voto dentro de uma sociedade com tamanha desigualdade social e, a partir daí, as questões relativas a como se atingir a melhor possibilidade de se garantir essa liberdade do voto.

É necessário lembrar que em 1997, após as eleições municipais de 1996, fez-se uma pesquisa no Brasil inteiro, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), por meio de sua comissão de justiça e paz, sobre o que o cidadão católico apontava como o mais prejudicial numa campanha eleitoral. Trata-se de um questionário que foi colocado pela CNBB para todas as comunidades católicas do Brasil.

Essa pesquisa deu origem à introdução na Lei Eleitoral do art. 41-A⁶⁴, porque a grande resposta que se colheu foi que o maior problema das eleições era a compra de voto. Ou seja, mais do que o

abuso do poder político, do exercício do poder administrativo ou de eventual uso dos meios de comunicação de maneira abusiva, de forma indevida, o cidadão identificou a compra de votos como o maior problema.

A partir daí se fez aquele movimento a que se incorporaram outras organizações da sociedade civil, levando o Congresso Nacional a aprovar a possibilidade de cassação de voto, de maneira rápida, na hipótese de compra ou promessa. Enfim, é o que todos conhecem como o art. 41-A, que mostra um nítido e claro objetivo de se perquirir a possibilidade de o voto ser o mais livre possível, dentro de um país de desigualdade social.

Felizmente, nossa Justiça Eleitoral não teve medo de aplicar a lei com o devido e necessário rigor.

Dentro dessa evolução, hoje se coloca a discussão da necessidade ou não do financiamento público das campanhas eleitorais, que já existe de maneira indireta. Podemos dizer que, no Brasil, o financiamento de campanha é misto, na medida em que há o Fundo Partidário provido pelo Tesouro, o acesso gratuito ao rádio e à televisão para o processo eleitoral e a possibilidade de descontos tributários por parte das redes de rádio e televisão que veicularem as propagandas. É evidente que temos uma gama de recursos públicos embutidos em toda campanha eleitoral, só que não é exclusivamente financiada por recursos públicos.

Permite a lei, como o Dr. Torquato Jardim já mencionou, o financiamento privado e, mais do que isso, ilimitado na prática; ou seja, não há limites para a contribuição, na medida em que, primeiro, quem fixa o teto do gasto é o partido ou a coligação, ao registrar o candidato ou a candidata; e, segundo, não se veda, inclusive, a readequação desse teto ao longo do processo eleitoral. É possível que, durante o período, o candidato peça que seja aumentado o valor desse teto, isto é, fica livre e espontânea a fixação pelo candidato.

A limitação, na Lei Eleitoral, da contribuição de pessoas jurídicas em até 2% do seu faturamento bruto no ano tributário anterior, pode ser legalmente burlada pelo fato de a Lei nº 9.504/97 ter revogado as limitações que se impunham, de doações de pessoas jurídicas aos partidos políticos. Se não há limites para doações ao partido político, elas podem ser direcionadas pela agremiação para uma campanha eleitoral. Não há, portanto, na nossa legislação, um limite de contribuição de pessoas jurídicas

para uma campanha eleitoral, mas há o limite de 10% do valor de rendimentos do ano anterior para pessoas físicas. Assim, podemos concluir que não há limites de contribuições no Brasil.

O Ministro Torquato Jardim, de maneira bastante inteligente, apontou uma série de exemplos internacionais, mas existem também os exemplos nacionais, todos sabemos. Temos, inclusive, um presidente da República que sofreu *impeachment*, entre outras circunstâncias, porque não conseguiu explicar direito determinadas sobras de campanha.

Todos sabem quais são os prós e os contras dos financiamentos públicos e privados. O que seria contrário a um financiamento privado de campanha e quais os piores valores que esse financiamento pode trazer?

O aporte de recursos traz influência do poder econômico na eleição: na medida em que aquele candidato que tiver mais condições de fazer um aporte de recursos para sua campanha terá maiores meios de fazer o seu nome chegar ao eleitorado; e, também, será criado, o que poderemos dizer, com a permissão da palavra, o chamado “rabo preso” entre o doador e o político vencedor das eleições, a dívida de favores entre o doador e o receptor da doação. E tudo isso gerará um quadro de desigualdade na disputa eleitoral.

Confesso a todos que, quando pensei os prós de uma contribuição privada na campanha eleitoral, tive alguma dificuldade em pensar o que se teria de positivo em permitir a contribuição privada em campanha eleitoral, em ir um pouco mais além do que lembrar a liberdade individual dentro de uma democracia, de poder aportar recursos naquela pessoa em que ela acredita, naquele partido, naquelas idéias que ela defende. Não há dúvida de que é algo favorável à permissão do financiamento privado de campanha a liberdade individual de as pessoas exercerem a democracia por meio do aporte de recursos.

Outra situação que possibilita a doação – e já tendo por pressuposto o nosso sistema, em que as doações lícitas devem ser relatadas à Justiça Eleitoral – é a publicidade dessas relações entre setores da sociedade – privados, empresariais – o partido político e o candidato. Todos, invariavelmente, vêem nos jornais listagens, especulações que a imprensa faz, de determinada empresa que ganhou determinada

licitação ou contrato, mas deu grande soma de contribuição a candidato vencedor daquele órgão de estado onde foi feita essa licitação ou esse contrato.

Existe uma publicidade dessas relações que gera uma possibilidade de verificação, se determinados atos entre o poder público e o poder privado não partem de um pressuposto daquela relação eventualmente promíscua, que gera a doação privada para determinado candidato.

Mas não deixo de ver a liberdade como o grande ponto favorável à contribuição privada. E, quanto a esse ponto, penso em se o financiamento público de campanha exclusivo não seria uma afronta à liberdade individual de se exercer a atividade política democrática, inclusive com a possibilidade de contribuição para a campanha.

Quais são os prós do financiamento público exclusivo de campanha? Exatamente os opostos do financiamento privado, quais sejam os de diminuir ou tentar acabar com a influência do poder econômico nas eleições, o que traz maior liberdade para aquele que for eleito, no sentido de se evitar o “rabo preso”, que, em tese, teria menos compromisso com os setores privados e mais comprometimento ideológico com o programa partidário. Enfim, seria permitida maior igualdade entre os candidatos.

Contra o financiamento público de campanha, o que se aponta mais corriqueiramente? Levantei quatro pontos. Quanto ao primeiro, no atual estágio da democracia brasileira, não há grande preocupação com o fato de o recurso ser orçamentário, vir do Tesouro. Uma possível atuação do Poder Executivo, com o fim de dificultar a liberação desses recursos, é apontada em alguns artigos e ensaios, quando se discutem o financiamento público de campanha e eventuais negociações políticas que a liberação desses recursos poderia impor.

A democracia brasileira, tendo passado por governos de diferentes partidos, e a posição da Justiça Eleitoral, extremamente respeitada e consolidada no nosso mundo político e jurídico, nos reforça a despreocupação quanto à questão, mas volto a ela porque alguns citam a possibilidade de, por ser orçamentária, um determinado partido, eventualmente no poder, criar dificuldades na liberação do fundo. Como quem administra esse fundo é a Justiça Eleitoral, e não o Poder Executivo, não vejo maior importância nessas objeções. Considero mais relevante

a questão do ônus, de haver uma despesa orçamentária bastante grande num país de poucos recursos.

Custo orçamentário

Hoje, pela manhã, estive aqui o Deputado Ronaldo Caiado, debatendo a reforma política, e comentou sobre o projeto de financiamento público de R\$7,00 por eleitor, que, multiplicado pelo número de 121 milhões de eleitores, chegaria a uma cifra alta, de mais ou menos R\$900 milhões, que, evidentemente, tem impacto orçamentário.

É impossível, ou é uma cifra muitíssimo alta? Entendo que não, que dentro de uma opção política estabelecida pela sociedade, essa proposta é algo factível, com pouco mais de alguma dificuldade orçamentária, mas não é impossível.

Quanto à dificuldade na distribuição de valores entre os partidos, principalmente no que diz respeito à disputa proporcional, podemos dizer que, uma vez que não temos o voto fechado em lista, alguns consideram que, somente havendo voto fechado para o Poder Legislativo, seria possível introduzir financiamento pouco exclusivo de campanha, porque não haveria controles possíveis em relação à candidatura proporcional existente hoje, e em lista aberta.

A maior crítica de todas é que a introdução do financiamento público exclusivo não acabaria com o “caixa 2”, aquele dinheiro que não é contabilizado e não vai para as prestações de contas oficiais.

Algumas reflexões se impõem após o exposto, que lanço para discussão e debate. Primeiro, é evidente que poderemos partir de um determinado consenso, que pode se formar antes de se discutir o financiamento público e o financiamento privado. Qual seria? Que é necessário impor limites à doação privada, independentemente de se conseguir ou não introduzir outra forma, outro modelo, uma reforma política. Penso ser extremamente necessário, e deveríamos trabalhar do ponto de vista político, para que se introduzissem limites às doações.

Da mesma maneira que um financiamento exclusivo de campanha não garante o fim do “caixa 2”, uma limitação de teto não o evita. Pode ser que haja falsa polêmica entre o fato de a doação privada ser totalmente vedada ou não. Nesse sentido é que fico em dúvida com o financiamento público

de campanha exclusivo: Eu, cidadão brasileiro, ficaria impedido de fazer doação de campanha para o partido ou candidato com que eu simpatize porque o financiamento exclusivo é do Estado. Para quê? Para evitar o “caixa 2”.

Mas, se não evita, por que não impor tetos e trabalhar com rigores na prestação de contas e apuração dos abusos? Porque, com um teto, na doação privada, os rigores são mais apuráveis, e não se perde um dos pontos positivos do financiamento privado, que é saber com que setores da sociedade determinado candidato ou determinado partido se relacionam. E, ainda, havendo indicativos de abuso, saber onde procurar eventual abuso.

Essas são algumas reflexões que faço em relação ao tema, confessando ser difícil ter opinião sobre qual é o melhor. Por isso que, sem defender o financiamento exclusivo de campanha, entendendo ser necessário o aumento de aporte público numa campanha eleitoral e a intensificação do rigor, não tenho dúvida alguma sobre a necessidade de se imporem limites para as doações privadas.

A título de curiosidade, sempre que falo em matéria de Direito Eleitoral, gosto de lembrar um encontro que tive, em Atlanta, nos Estados Unidos, em março de 2003, na Fundação Carter Center. Naquela oportunidade, discutia-se uma série de temas, inclusive o financiamento da democracia, e pudemos verificar que a legislação brasileira, mas não só ela, a Justiça Eleitoral brasileira, está bastante avançada numa série de questões que ainda se discute em quase todos os países da América, principalmente nos Estados Unidos, como o acesso ao rádio e à televisão, a vedação da propaganda paga no rádio e na televisão – inclusive a difamatória –, a necessidade de se estabelecerem listas dos doadores de campanha.

A discussão, nos Estados Unidos, era sobre listas a partir de determinado valor. No Brasil também há, a partir de determinado valor; mas são 1.000 Ufirs, um valor bastante irrisório. Lá esse valor, com certeza, é bem mais alto.

Esse seminário estabeleceu uma série de metas e princípios para os países da América, e gostaria de citar apenas alguns, para os senhores verem como, em matéria de Direito Comparativo, estamos numa situação bastante boa. O primeiro objetivo, ou ferramenta, que eles buscavam na carta final desse encontro era:

“Investir na natureza democrática dos partidos ao invés de em campanhas longas ou negativas. Devem-se reduzir as pressões para obtenção de fundos através do controle de meios que elevem os custos da campanha. As medidas podem incluir a limitação de gastos, a realização de campanhas mais curtas, um acesso equitativo aos meios de comunicação, incluindo o horário gratuito para os candidatos durante as horas de maior audiência, a proibição ou resseção de publicidade política paga, promoção de financiamento público, o fim de anúncios difamatórios e a proibição da compra de votos.”

Há uma série de princípios de elementos abordados, e, ao final, é curioso notar que:

“O Centro Carter Center, em colaboração com a Organização dos Estados Americanos, gostaria de agradecer a The Coca-Cola Company, pelo patrocínio da conferência e a uma série de outras empresas privadas que patrocinaram o evento.”

DEBATES

- **MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** (STF)
- **FERNANDO NEVES** (ex-ministro do TSE)
- **JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI** (subchefe para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República)
- **TORQUATO JARDIM** (ex-ministro do TSE)
- **ADMAR GONZAGA** (advogado)
- **OSVALDO MANESCHY** (PDT)
- **ANTÔNIO D’AGOSTINO** (contador)
- **DEZEMBARGADOR LÁZARO LAZZARINE** (presidente do TRE/SP)
- **RICARDO NEGRÃO DE OLIVEIRA** (secretário de Informática do TRE/DF)
- **JOVINO CÂNDIDO DA SILVA** (PV)

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: “Por hora, só tenho em mãos os embargos de declaração por omissão contra a exposição do professor Torquato Jardim, que falou de poder e de dinheiro e, embora tenha prometido, não falou de sexo”.

Trata-se de um anônimo autor da pergunta.

Mas os expositores estão ansiosos pelas perguntas e questionamentos.

FERNANDO NEVES: Há dificuldades. As leis são feitas pelos políticos; portanto, não teriam maior interesse em detalhar e tornar mais eficaz o controle do financiamento. Uma forma de minorar essa dificuldade não seria a faculdade que a lei concede à Justiça Eleitoral, especificamente ao Tribunal Superior Eleitoral, para detalhar o financiamento? Não estou defendendo as resoluções, mas a atitude da Justiça Eleitoral de buscar a efetiva fiscalização não poderia ser uma forma de minorar a situação? Não podemos simplesmente dizer que o Congresso não faz o que poderia fazer, mas será que a Justiça Eleitoral não tem formas de avançar no tema com essas resoluções e instruções e, principalmente, com a atuação eficaz e

concreta de cada juiz, de cada Tribunal no sentido de buscar o que está na regra da Constituição? Se a Constituição manda os partidos políticos prestarem contas à Justiça Eleitoral, evidentemente é porque ela deve tomar essas contas com seriedade.

Gostaria de ouvir a opinião dos dois eminentes palestrantes sobre esse tema.

TORQUATO JARDIM: A Justiça Eleitoral pode assim agir, sem dúvida alguma, e assim tem acontecido. Houve uma tensão político-constitucional inenarrável no Congresso Nacional na ocasião em que o TSE cassou o registro do Senador Humberto Lucena⁶⁵ por uso abusivo da gráfica, mudando assim a regra do jogo – sem falar da Lei de Anistia –, para deixar por conta do Poder Legislativo a deliberação de como usar o material de campanha eleitoral produzido na gráfica legislativa.

O TSE não se encolheu e, no passo seguinte, num caso do Espírito Santo, determinou que a postagem desse material de campanha não poderia ser custeada pela verba oficial de postagem do parlamentar. Há, portanto, uma tensão político-constitucional inerente ao sistema de separação dos poderes, entre a Justiça Eleitoral e o Congresso Nacional. Mas podemos, sim, avançar, com mecanismos que não são difíceis de se fazer no mundo da microeletrônica e da computação.

Um dos tesouros da campanha de um dos candidatos a presidente na última eleição tinha dois livros enormes, que continham a relação de todas as gráficas das 27 unidades da Federação, o endereço e a capacidade de produção de todas as estamparias de camisetas das 27 unidades da Federação. Ele conhecia o estoque de papel e de camisetas em todo o país; tinha um levantamento completo do valor de aluguel de *outdoor* em todo o país. Portanto, se um candidato – aliás, ele perdeu a eleição no primeiro turno – pode fazer isso, não será difícil para a Justiça Eleitoral, com os mecanismos de que dispõe, verificar.

Esse trabalho é interessantíssimo. Mostra, por exemplo, que, pela fronteira Brasil/Paraguai, quatro ou cinco meses antes das eleições, aumenta o fluxo de contrabando de camisetas porque a produção nacional anual comum não atende à demanda naquele período.

Se uma entidade particular pode fazer isso, certamente poderá a Justiça Eleitoral, na medida em que opera em todo o país, conhecendo os estoques

de papel, de camisetas, de combustível, os preços médios de *outdoors* e de cada um desses produtos, controlar na prestação de contas, como tem acontecido em alguns tribunais regionais eleitorais.

Em São Paulo, se não me falha a memória, foi rejeitada a conta de um candidato porque o custo apresentado de papel e camisetas estava muito aquém do valor de mercado, já que o Tribunal dispunha da informação dos preços médios praticados no mercado.

Esse tipo de trabalho é importante, independentemente da disposição legal. Dentro daquela clássica dicotomia entre construção e interpretação da lei, o espaço de construção se faz da competência do Tribunal, que não poderá ser contestado pelo Congresso Nacional, que, por sua vez, poderá editar norma proibindo à Justiça Eleitoral dispor de cadastro de custos médios.

E não são muitos os produtos a serem conhecidos porque, entre camiseta, papel, combustível e *outdoor*, tem-se em torno de 80% do custo de uma campanha eleitoral.

Não nos esqueçamos, Dr. Fernando, daquela cláusula que veio *a posteriori*, excluindo da lei de licitação os recursos do Fundo Partidário⁶⁶, traduzindo-se numa canelada no controle de contas de partido do TSE. Os cinco principais partidos recebem algo entre R\$1,1 milhão e R\$1,4 milhão por mês, que é o valor do duodécimo, e gastam livremente esses valores na destinação da lei, mas por mecanismos e pessoas jurídicas da livre escolha. Assim, escolhem o marqueteiro e a gráfica que quiserem e gastam o montante de dinheiro que quiserem com essas pessoas.

Como advogado eleitoral, tenho um grande sonho: que algum dia, em campanha presidencial, o advogado ganhe 1% de honorário do marqueteiro – basta 1%.

JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI: Sobre essa questão, eu gostaria de apontar que os marcos legais citados no início da minha fala dão toda a condição ao TSE de entrar nessa discussão e, como o Ministro Torquato Jardim realçou, já o tem feito.

À medida que a lei estabelece que se deve proteger o voto da influência do poder econômico, já que sabemos estar a compra do voto tipificada e penalizada e que o uso abusivo dos meios de comunicação, dos meios

sociais, da administração e do poder econômico está previsto na Lei Complementar nº 64/90 como fundamento para indicação judicial eleitoral e perda de registro, e como fundamento para posterior ação de impugnação de mandato eletivo, evidentemente que é dado à Justiça Eleitoral discutir e entrar nesse tema como tem feito.

O que não há é o estabelecimento de uma tipificação objetiva do que seja essa influência que prejudica a liberdade do voto; isso fica a cargo do julgador, diante do caso concreto, o que sempre traz algumas complexidades. Por que determinado candidato teve o registro cassado ou não? Por que determinado político teve o diploma cassado ou não? Por que determinado mandatário teve o cargo cassado ou não? Evidentemente, esses padrões estão abertos para a construção da aplicação da lei ao caso concreto. Por isso alguns limites de valores seriam interessantes para apuração, exatamente porque haveria um arco bastante objetivo do que seria possível ou não, sendo possível apurar com mais facilidade, mais objetividade.

O Ministro Torquato Jardim levantou ainda o que a Justiça Eleitoral tem feito, já não no seu âmbito de função jurisdicional, mas diante de função administrativa, que é a análise administrativa dos valores de contas prestados: se eles estão dentro do que existe na realidade do comércio dos produtos oferecidos ou comprados pelo partido. Ou seja, se o quanto se pagou por uma camiseta ou um determinado produto está ou não dentro dos valores de mercado.

Se as contas devem ser prestadas, que se dê essa prestação dentro dos valores de mercado. O TSE tem toda a condição de verificar e estabelecer esses padrões, perquirindo previamente quais são esses valores de mercado.

TORQUATO JARDIM: O debate do financiamento público leva-nos de volta aos debates da Constituinte francesa de 1790, quando se discutia a natureza do mandato representativo, se seria geral ou vinculado. O financiamento pouco transparente leva a uma vinculação óbvia do eleito a bancadas e essa maneira informal, consolidada, de se referir a casas parlamentares como a bancada de escolas particulares, quando se discutem as medidas provisórias e as mensalidades escolares; a bancada

de médicos, quando se discute o SUS; a bancada ruralista, quando se discute a reforma agrária, e assim, a bancada da CNI.

Uma das transformações curiosas do sistema político brasileiro de representação é a de que, no passado, os empresários elegiam os deputados, agora elegem a si mesmos e não querem mais interposta a pessoa.

No Congresso Nacional, há presidentes de federações e de sindicatos, numa vinculação estreita, inequívoca – numa evocação pré-romântica da Revolução Francesa –, do mandato como expressão da vontade geral: quem tivesse a representação falaria pela nação. Daí a justificativa do projeto do professor Fábio Konder Comparato, para que os distritos eleitorais da Câmara dos Deputados não obedecessem às fronteiras estaduais e fossem proporcionais ao número de eleitores, ocupando todo o território nacional, independentemente da divisão de estado a estado.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Pergunta de Sérgio Miranda, do TRE/CE:

“Considerando o alto valor previsto no projeto de reforma política para o financiamento público de campanha (R\$7,00 x 121 milhões de eleitores):

- a) o povo brasileiro, sofrido com as carências nas áreas de saúde, moradia, educação, estradas, etc., pode arcar com mais esse encargo?
- b) o financiamento público de campanha evita o ‘caixa 2’?”

TORQUATO JARDIM: Essa não é uma pergunta jurídica. Recebi um convite para discutir tema jurídico, e essa é uma questão metajurídica. Saber o que o povo suporta ou não é o famoso binômio da política: educação e sedução. Se os que pretendem educar seduzirem o eleitorado e o convencerem de que essa é a melhor opção, o eleitorado poderá aprovar.

Na medida em que a sociedade parece descrente – pelo menos dizem isso os meios de comunicação de massas – com a classe política, fica difícil, no momento, essa aceitação. Mas creio que é questão de bem educar e informar a sociedade sobre as vantagens de um sistema de financiamento público, para aqueles que são a favor.

O desafio é o mesmo, seja ele público, seja privado, seja misto. É o sistema de prestação de contas, a forma de fiscalização que torna transparente a origem do dinheiro e a sua destinação.

Se o sistema de controle de fiscalização de transparência for eficaz, é desnecessário até mesmo haver teto. Na medida em que se conheçam integralmente a origem, o uso e a destinação, haverá prestação de contas, estará atendido, ao menos em tese, o princípio republicano da transparência da prestação de contas.

A segunda parte, sobre a pergunta quanto ao “caixa 2”, não sei. Não conheço “caixa 2”, nunca fui candidato a cargo eletivo.

Como disse um conhecido senador do nordeste, o problema não é público ou privado, mas a transparência, o desafio da prestação de contas e da fiscalização com aqueles mecanismos antes mencionados.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Eu gostaria apenas de colocar à reflexão do autor da indagação e do auditório se, efetivamente – não falo no Brasil, mas na história e na sociologia de outros países –, é mais caro ou mais barato para o Estado o financiamento privado, em termos de custo do pagamento dos favores recebidos no financiamento da campanha, do que esses R\$ 900 milhões.

Essa é a reflexão a ser feita, a orientar a opção entre o financiamento público e o financiamento privado.

Eu gostaria, também, de expor aos dois palestrantes de hoje um argumento intrigante contra o financiamento público, que, sabidamente, é a minha opção. Em que medida, fundada a distribuição dos recursos do desempenho passado dos partidos, ele não agrava o problema já criado com a distribuição do tempo da propaganda, do acesso ao rádio e à televisão, que é uma tendência à estratificação das posições relativas dos partidos?

JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI: A proposta que se encontra no Congresso Nacional é similar ao que há em relação ao tempo de televisão.

Na Costa Rica, parece, há uma legislação diferente, que vê a idéia do financiamento partidário pelo número de votos que venha a ser obtido ao

ressarcimento da campanha eleitoral, ou seja, como um ressarcimento de despesa em função do número de votos.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Pelas informações que tenho, a Alemanha, pelo menos em parte, também leva em conta o desempenho na própria eleição, como forma de ressarcimento pelo voto obtido.

JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI: Assim, sob o ponto de vista do que proposto no Congresso Nacional, em termos de financiamento público exclusivo, temos algo conservador, no sentido de privilegiar os que tiveram mais votos nas últimas eleições parlamentares. Quanto a isso não há dúvida.

TORQUATO JARDIM: Em resposta à indagação do Ministro Sepúlveda Pertence, num sistema misto, pode sair muito mais caro, na medida em que nenhuma empresa privada fará doações significativas sem passar a doação por um preço. Pode-se até raciocinar nesses termos: a doação que faz uma empresa privada, por mais clara, transparente e legal que seja, aquele custo quem vai pagar será o consumidor final do seu produto.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Até um dever de lealdade com os acionistas não-controladores.

TORQUATO JARDIM: Em alguns países, o sistema de financiamento privado é mais solto; portanto, mais vasto, ainda que tecnicamente transparente. Basta lembrar, de muitos outros exemplos, que, em 1980, uma grande empreiteira de tecnologia da construção civil e armamento de guerra foi a principal contribuinte da eleição de Ronald Reagan e a que mais arregimentou dinheiro para a campanha, tendo feito os secretários de estado e de defesa. Ou seja, ganhou as duas principais pastas.

JOVINO CÂNDIDO DA SILVA: Sou parlamentar pelo Partido Verde de Guarulhos, São Paulo, e a minha pergunta vai para o Dr. José Antônio.

“Os 513 deputados e 81 senadores definiram com muita liberdade o que fazer com mais de R\$2 bilhões do orçamento público federal para este ano, e mais de R\$4 bilhões em emendas coletivas.

Só no Vale do Ribeira, no Estado de São Paulo, uma das regiões mais pobres do estado, a bancada paulista propôs uma emenda de R\$40 milhões, tendo passado no orçamento cerca de R\$13 milhões, e já há parlamentares disputando claramente as fatias desses R\$13 milhões.

Nós estamos falando do orçamento federal, por exemplo, de cidades como Guarulhos, com mais de 1,2 milhão de habitantes, onde, nas eleições passadas, o candidato oficial reeleito prefeito recebeu cerca de R\$1 milhão em dinheiro vivo, com o comprovante de empresas que trabalham para a Prefeitura.

Assim, a minha pergunta é: o gasto de R\$900 milhões para o financiamento da campanha é caro para a nação?”

JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI: Penso já ter mais ou menos respondido a essa pergunta. É bom lembrar que, como o convite estava mais para debate do que para palestra, me impus não vir aqui fazer uma exposição exclusivamente de começo, meio e fim, mas provocativa. E verifico que surtiu efeito.

Tendo eu trabalhado em torno de dois anos no Poder Executivo Federal, respondo com tranqüilidade que não é um preço alto, é um valor possível de ser absorvido no orçamento, dentro da minha ótica. Mas não sou eu quem decide isso, pois sou mero assessor jurídico, que analisa a constitucionalidade e a legalidade dos atos propostos e submetidos ao presidente da República, e não analiso o mérito.

Trazendo a devida explicação, penso que uma proposta como essa a sociedade compreenderia, pois não é um valor alto.

ADMAR GONZAGA: A respeito do que se falou aqui, em primeiro lugar, quero fazer uma reflexão no sentido de que financiamento público de campanha com o nosso sistema de lista aberta, *data venia*, não há como sustentar. Mas, com relação ao que disse o Dr. Toffoli, tem sido uma preocupação das exposições que tenho visto do Dr. Torquato Jardim a

liberdade de se financiarem os partidos, em função daquele veto ocorrido na Lei nº 9.096/97, inclusive, porque coloca os partidos em uma situação muito vantajosa, de fazerem aportes nas campanhas.

Considerando isso juntamente com o financiamento público, pergunto se seria, no caso, um financiamento exclusivo. Se não for exclusivo, penso que o financiamento por parte dos partidos não tem tanta liberdade assim, pois são considerados partidos pessoas jurídicas de direito privado, que também devem ficar sujeitas aos limites estabelecidos na Lei nº 9.504/97, como pessoas jurídicas de direito privado daquele percentual de doação de campanhas, sendo o partido considerado com essa natureza jurídica.

Seria essa minha pergunta e, na verdade, uma reflexão para o debate dos senhores.

Muito obrigado.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Creio que a pergunta do Dr. Admar expõe essa questão – e talvez fosse oportuno ouvir os dois palestrantes –, que é a imbricação do problema do financiamento público com o próprio sistema eleitoral de listas abertas e, conseqüentemente, as perspectivas de mudança nos dois pontos conexos.

JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI: Vamos ao caso exclusivo da Lei nº 9.504/97. Ocorre que 2% do faturamento bruto de uma empresa no ano anterior, pegando as grandes empresas e os grandes conglomerados, já é valor suficiente, em determinadas hipóteses, para financiar uma campanha presidencial inteira, com base nos parâmetros do que declarado na última campanha presidencial. Uma única grande empresa teria condições de fazê-lo sozinho.

A verdade concreta e real é que, no Brasil, não há limite máximo para a contribuição. E mais: é curiosa a questão desse limite de 2%, porque, em determinado setor da economia, você pode ter uma grande empresa e empresas menores. E a grande empresa tem mais condições de patrocinar – ou seu próprio dono, já que os empresários estão cada vez mais indo à política a disputar mandatos –, do que outras pequenas empresas que disputam com ela o mercado, trazendo assim uma desigualdade dentro

do próprio mercado. Mas, dentro do sistema capitalista, essa desigualdade nunca é problema.

TORQUATO JARDIM: A sua observação é interessante do ponto de vista técnico: se, na opção de financiamento público exclusivo, o fundo de gerência partidária ficaria de fora desse orçamento. Essa é uma opção legislativa curiosa – o volume orçamentário ser exclusivamente para a eleição – pois o partido político não poderia aportar ao Fundo Partidário. Ou o Fundo Partidário estaria incluído nesse teto? Penso ter sido essa a pergunta.

Mas o Ministro Sepúlveda Pertence fez uma sugestão, fundamental para os partidos, sobre a questão da lista aberta e da lista fechada, qual seja, no sistema de financiamento público com lista aberta, partido nenhum controla quem gerencia o dinheiro, daí porque a maioria dos dirigentes partidários prefere que, na hipótese de financiamento público integral, a lista seja fechada, mas, nesse caso, cria-se uma outra série de dificuldades.

Em janeiro de 1993, o Ministro Sepúlveda Pertence e eu, com vários outros estudiosos do tema, viajamos a Portugal, liderados pelo saudoso Geraldo Ataliba, ocasião em que tivemos uma longa audiência que, inicialmente, duraria vinte minutos, mas durou duas horas, com o Presidente Mário Soares, quando apontava ele as dificuldades que, na Europa, particularmente em Portugal, havia com a lista fechada, porque ficava no topo da lista quem tivesse o controle interno da máquina partidária ou quem tivesse muito dinheiro.

Considerava ele que essas dificuldades prejudicavam a oxigenação dos partidos, além de ver dificuldade ainda maior no voto distrital misto, porque os mais ricos e influentes de cada partido também ficavam no topo da lista e os mais jovens é que iam sujar as botinas e buscar os votos.

São temas que vão junto com a questão de financiamento público.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCTE: Uma das coisas mais curiosas de todo o problema de sistema político e sistema eleitoral é como os temas voltam ciclicamente.

Enquanto no Brasil, hoje, forma-se uma grande massa de opinião favorável à lista fechada, à exaustão da lista aberta, temos assistido no México e na Argentina – para ficarmos nos dois maiores países latino-americanos, em seguida o Brasil –, com cansaço, os defeitos da lista fechada. Este é o problema dramático, realmente, em termos do sistema de financiamento que está evidentemente vinculado, porque é difícil pensar, de fato, num financiamento exclusivamente público com o sistema que praticamos, cujo grande mal é este: o principal adversário na eleição não é o homem do outro partido, mas o seu correligionário. E, quanto mais próximo da sua base ideológica, social ou geográfica, mais adversário será.

TORQUATO JARDIM: Há alguns anos, compunha eu um grupo de estudiosos que foi à Colômbia por duas vezes ajudar aquele país na reforma constitucional, quando aconteceu algo muito interessante: surgiu um garoto de 27 anos, recém-chegado de um magnífico doutorado em Londres, filho de uma das famílias mais antigas, tradicionais e influentes da história da Colômbia, para apresentar um projeto, com o apoio do presidente da República. Ficamos todos quietos e, conforme expunha ele o grande projeto de inovação e resolução de todo aquele conflito que até hoje vive a Colômbia, os argentinos me cutucavam, porque a grande pedra de toque daquele projeto era copiar o sistema brasileiro.

Quando comecei a expor essas dificuldades, sem querer, matei o projeto do garoto.

JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI: Sobre a questão das listas, e dentro do tema financiamento de campanha, eu gostaria de chamar a atenção para o fato de que, partindo do pressuposto da liberdade do voto e da representação – e a democracia busca o máximo de representação –, quero fazer algumas reflexões.

Primeiro, partindo do sistema brasileiro atual, que é o do voto proporcional em listas abertas⁶⁷, o que temos? Li a respeito em pesquisas que levantam o número de votos dados a candidato não eleito para o parlamento.

Se nos lembrarmos dos bancos escolares, remeto-me à época do primeiro ano de escola, quando, pela primeira vez na vida, eu ouvira falar

numa ficção chamada legislador. Demorei alguns dias para entender que legislador era eu, que voto, e tenho meu representante no Congresso Nacional. Essa é a verdade nua e crua.

Se analisarmos, dos votos dados aos candidatos, quantas daquelas pessoas que votaram elegeram os seus representantes, muitos não elegeram e não estão representadas no Congresso Nacional. Mas, de qualquer forma, esse voto foi computado para o partido e, em que pesem as fragilidades do nosso partido, foi computado para uma determinada linha ideológica e partidária.

Em tese, no sistema brasileiro, nenhum voto dado a um candidato ao parlamento foi perdido. O cidadão tem lá seu representante e, com a base proporcional, há maior possibilidade de acesso das minorias à representação parlamentar.

Ao se colocar em discussão o voto em lista fechada num sistema distrital – não sendo aquele modelo alemão, que tem por base a proporcionalidade e, portanto, uma flexibilidade baseada no tamanho do parlamento (no Brasil isso não seria possível sem emenda constitucional, porque o número de parlamentares é fixado na Constituição) –, implementando-o, no Brasil, se buscarmos atingir maior liberdade do voto, corremos o risco grave de restringir o acesso de determinados seguimentos da sociedade ao parlamento e deixar os cidadãos fora daquela figura do legislador.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Embora falemos nas grandes virtudes teóricas da representação proporcional pura que praticamos com nossa dança partidária durante a legislatura, somada à coligação para a representação proporcional, fica um certo ar de ficção. Afora um dado de sociologia eleitoral, que deixa muito claro da magnífica pesquisa que consta do relatório das eleições de 2002 do Tribunal Eleitoral, um percentual altamente significativo dos parlamentares eleitos já são, na prática, deputados distritais. Deles escapam algumas grandes lideranças políticas e outro tipo de deputado de hoje, que é o deputado corporativo, o deputado de classe, além do deputado de si mesmo.

OSVALDO MANESCHY: Eu gostaria de fazer uma pergunta ao Dr. José Antônio Toffoli, mas extensiva à mesa. Trata-se de assunto muito discutido

ontem, que foi trazido à baila hoje, com relação à questão da urna eletrônica brasileira, muito elogiada, inclusive, partindo agora para uma nova etapa, a identificação do eleitor.

Na minha opinião, essas urnas têm um problema sério, pois não permitem a recontagem de votos. Quero perguntar ao Dr. Toffoli, se ele considera segura uma eleição onde não exista a recontagem de votos. Todos se lembram de que, na Flórida, a legislação local fora modificada após um imbróglio entre Al Gore e George W. Bush, no sentido de que, quando a diferença for menor que 1% dos votos, automaticamente haverá recontagem. E quando essa diferença for muito menor que 1% – não me lembro bem do percentual – a recontagem será feita manualmente, jamais de forma mecânica, para que não haja os problemas das eleições de 2000.

JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI: A afirmação de que é vedada a recontagem de votos não é passível de ser tomada como verdade, pois existem meios de se impugnar o resultado de uma urna eletrônica. Portanto, há, sim, previsão de meios e procedimentos. O que temos é que esses meios e sistemas têm que ser aprofundados.

Quando advoguei no processo eleitoral, encontrei situações pelo interior do Brasil em que, no fim do processo de captação de votos e fechamento de urna eletrônica, a obrigação de emitir e entregar o boletim aos fiscais presentes não era cumprida – até por desconhecimento, não afirmo que por má-fé, às vezes até por conta de animosidade criada em função de certo período de convivência entre o fiscal e o mesário, que levou este a decidir encaminhar a urna diretamente ao juiz.

Não sou um *expert* em informática, mas tenho informações via área técnica de que qualquer ação que se faça em computador, sempre ficam as “digitais”. Portanto, há de se aprimorarem os meios de acesso à verificação de eventuais tentativas de fraudes e manipulação do *software*.

Quero destacar a pergunta, para que não nos esqueçamos de que temos de estar atentos ao sistema eletrônico de votação, que se aprimorou muito, mas ainda é vulnerável a alguma fraude, embora, evidentemente, seja muito seguro.

Lembro-me de que colegas me relataram que, no passado, havia pilhas de votos escritos a serem apurados, que se colocavam de um candidato para outro, iam para o BU, o fiscal não impugnava, e não havia rastro, sendo impossível a recontagem, até porque não é possível recontar fraude. Mas, no sistema eletrônico é possível verificar se houve fraude ou não.

FERNANDO NEVES: Se bem entendi da pergunta, há dúvida quanto à impressão do voto para permitir a recontagem?

O sistema adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral traz uma fotografia criptografada, sem identificação do eleitor, com assinatura digital e a utilização de chaves públicas e privadas que não permitem a alteração daquela fotografia e propicia ao juiz verificar se corresponde ao voto dado. Parece-me que esse problema hoje está superado pelo sistema.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Devemos partir da hipótese, numa base empírica, de: e se conseguirem fraudar? Pergunto se, intuitivamente, alguém trocaria a urna eletrônica, sem recontagem manual de votos, pelo sistema da Flórida, com dez recontagens.

TORQUATO JARDIM: A Flórida, definitivamente, não é referência, e a reforma que lá foi feita para a última eleição não é reforma porque os republicanos, que dominam a máquina da Flórida, no que foram flagrados na primeira eleição de Bush, fizeram agora outra questão: simplesmente não colocaram nas listas de eleitores 250 mil eleitores de minorias étnicas, que ficaram sem votar.

Há pouco mais de um mês estive no Carter Center, juntamente com o Dr. Camarão e o Ministro Carlos Velloso, numa reunião de *experts* de vários países do mundo, estudando as várias opções de máquinas, e todos fascinados com a experiência brasileira porque, na eleição passada, tivemos 407 mil urnas eletrônicas e nenhuma foi impugnada.

Naquela ocasião, citei o caso da eleição do Ceará, em que o candidato que perdeu por uma pequeníssima diferença de votos não pediu recontagem, por haver relação de confiança.

Apesar de muito assediado, não pude dar detalhamentos técnicos, mas pedi que procurassem o Dr. Camarão ou algum de seus assistentes para falar sobre sistema de criptografia, de identidade de voto – e não de eleitor – num sistema randômico, aleatório; e, se for pedida a recontagem, pode ser verificada a existência de cada um dos votos.

Nesse debate em Atlanta, estavam presentes dois professores, um do MIT e outro da Universidade de Johns Hopkins, que simplesmente não acreditavam que nenhuma das 407 mil urnas não foram impugnadas, supondo que a eleição só teria validade se houvesse a impressão do voto em papel. Foram, então, convidados a vir ao Brasil e constataram o fato. Junto com eles, que só pensavam em espanhol, estava o produtor da urna que está sendo vendida na Venezuela e na Argentina. Portanto, não sei até que ponto essa liberdade acadêmica não estava comprometida empresarialmente.

ANTÔNIO D'AGOSTINO: Eu gostaria apenas de fazer dois reparos. Primeiro, quanto ao que disse o Dr. Torquato Jardim, sobre nenhuma urna ser impugnada.

Fui candidato a vereador em Guarulhos, impugnei várias urnas e posso citar ainda vários outros casos de impugnação.

TORQUATO JARDIM: Eu gostaria de conhecer esses casos porque, no relatório de ocorrências, não há referência a nenhuma urna motivadamente impugnada. Há casos em que o eleitor dizia ter votado num vereador, mas não votara, e aparecia a fotografia contrária.

Fui procurado, como advogado, para impugnar muitas urnas, mas quando verificava os documentos e relatórios, nada se justificava. É muito comum no interior do Brasil casos em que o correligionário, muitas vezes gratificado para votar num determinado candidato, aperta num número e vota em outro, e, lógico, não aparece o número que supostamente havia digitado. É feita, então, a vistoria técnica e as fotografias lá estão, até porque os representantes dos partidos políticos verificam a informação completa. Isso aconteceu muito em São Paulo.

ANTÔNIO D'AGOSTINO: Houve as duas situações, nós pedimos a impugnação, mas o juiz não impugnou.

Quanto à questão do voto ser impresso ou não, quero dizer da necessidade de que seja impresso, embora tenhamos um sistema eletrônico bastante formidável, mas não é verdadeira a afirmativa contrária, para a maioria esmagadora da população.

Os partidos políticos e os militantes que operam nas eleições desconhecem o que se desenrola no sistema eletrônico, e a maioria não tem o mínimo conhecimento em informática, de modo que a maneira mais correta de conferir a votação é por meio do antigo e tradicional papel. Tanto assim o é que o cidadão, quando vai a um banco ou caixa eletrônico, recebe em papel o comprovante da operação efetuada. Assim, penso faltar na configuração da votação um elemento mais forte de fiscalização para controle da votação e não da urna.

A urna está perfeita, é uma maravilha, mas falta reforçar o sistema de recontagem, fiscalização e controle, para assegurar que as pessoas leigas em informática tenham conhecimento e ciência de que o resultado de uma eleição realmente está correto, o que hoje não acontece.

TORQUATO JARDIM: O ex-governador Leonel Brizola e o governador Roberto Requião desistiram de discutir a questão do voto impresso e, no momento em que desistiram, fiquei tranqüilo.

ANTÔNIO D'AGOSTINO: Em Guarulhos, por exemplo, temos problemas sérios de apuração e não conseguimos recontagem. Embora tenhamos todos os *lobbies*, inclusive com alguns problemas, não temos como comprovar via documento.

DESEMBARGADOR LÁZARO LAZZARINE: Sou presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, e Guarulhos está em São Paulo. Queria dizer ao nobre parlamentar de Guarulhos que a Universidade de São Paulo,

em seus diversos campos pelo interior, utiliza nossas urnas eletrônicas. Haverá naquela universidade uma grande eleição para reitor, mas lamentavelmente não poderemos participar, pelo fato de o evento coincidir com o referendo sobre o uso e comercialização de armas. Portanto, a Universidade de São Paulo aceita as urnas eletrônicas.

Quanto a Guarulhos, não sei se é o caso do nobre parlamentar, mas, nas eleições de 2002, entrei numa sala onde se apuravam os boletins de urna, e um cidadão me abordou dizendo haver alguma coisa errada em determinada urna porque não havia ali nenhum voto para ele, e sua mulher era de lá; portanto, pelo menos o voto dela deveria constar.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Neste caso a competência não é da Justiça Eleitoral, mas da vara de família.

TORQUATO JARDIM: Desembargador Lazzarine, tenho um caso real ocorrido durante a eleição municipal, no Rio de Janeiro, em 1960, em que um candidato a vereador não teve nenhum voto e foi causa de desquite motivado.

OSVALDO MANESCHY: Eu gostaria de citar o caso de Marília, em que foram alterados os logs das urnas. O pessoal do PDT de Marília está solicitando um documento que permita a impugnação, e penso que a Justiça Eleitoral precisa facilitar nosso trabalho.

Nós temos um problema gravíssimo, que é dominar o sistema, pois pouquíssimas pessoas conseguem. Os próprios senhores juízes têm dificuldades. E, nós, partidos políticos, temos a obrigação de fiscalizar o processo, porque é um dos nossos papéis como representantes de 121 milhões de eleitores, que nos foi conferido pelo código de 32, quando Getúlio criou a Justiça Eleitoral.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: E o senhor, que atuou no plano nacional, encontrou algum obstáculo quanto à fiscalização no Tribunal Superior Eleitoral?

OSVALDO MANESCHY: Tivemos um problema, porque nós sempre brigamos pela questão do voto impresso.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sim, mas essa foi uma decisão do Congresso Nacional.

OSVALDO MANESCHY: Mas houve todo um trabalho do TSE no sentido do convencimento pelo Congresso.

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: E houve todo o trabalho do senhor para convencer o Congresso do contrário. Isso é democracia.

DEZEMBARGADOR LÁZARO LAZZARINE: O caso de Marília está sendo devidamente apurado no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, pois alegar fraude é uma coisa; provar, outra.

RICARDO NEGRÃO DE OLIVEIRA: Sou secretário de Informática do TRE do Distrito Federal, e quero dizer que a Justiça Eleitoral é muito transparente, pois ela própria confecciona todos os programas, todos os partidos políticos são convocados a participar de um processo de auditoria desses programas, desde a sua confecção até a transmissão e a recepção dos resultados, além de acompanhar o processo de lacração das urnas, quando são abastecidas e carregadas para começar efetivamente a eleição.

No dia da eleição, faz-se o que chamamos de votação paralela, quando algumas urnas originais são retiradas das seções eleitorais e são submetidas a uma auditoria no próprio TRE, sob a supervisão dos partidos políticos.

Paralelamente, as urnas eletrônicas são sorteadas aleatoriamente e auditadas no momento da lacração.

Portanto, dizer que os partidos políticos não têm conhecimento de como funciona a estrutura tecnológica da Justiça Eleitoral brasileira considero um pouco de exagero.

ENCERRAMENTO

MINISTRO FRANCISCO PEÇANHA MARTINS

(corregedor-geral eleitoral e diretor da Escola Judiciária Eleitoral)

Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, Exmo. Sr. Ministro Torquato Jardim, Dr. Toffoli, desembargadores presidentes dos TREs, juízes, advogados, funcionários, minhas senhoras e meus senhores.

Foram realizadas com pleno êxito as eleições municipais, por meio da máquina eletrônica, que nos possibilitou, se não a verdade absoluta, indene de erros, pelo menos 99,99% de certeza, pelo que nos informaram todos os técnicos: os que a fizeram e aprimoraram e aqueles outros que a examinaram.

Disse, ao abrir este encontro, que tivemos um progresso magnífico porque realizamos eleições em 5.564 municípios, e, no mesmo dia, por volta da meia-noite, havia o resultado quase que total do pleito em todo o país, sem que houvesse qualquer reclamação – como bem assinalou o Ministro Torquato Jardim –, pois, até o momento, não chegou qualquer impugnação ao TSE.

A questão eleitoral aborda, fundamentalmente, valores permanentes e problemas recorrentes. O Ministro Torquato Jardim, quando de seu discurso, remontou ao triunvirato romano para falar do homem submetido às grandes tentações, do dinheiro, do poder e do sexo, que são permanentes, como permanentes são, por certo, os problemas decorrentes das eleições.

Por isso é que, diante do êxito das eleições municipais, entendi suscitar a discussão em torno de alguns desses problemas recorrentes. Talvez a identificação do eleitor, com os defeitos conhecidos em todas as eleições, seja o último obstáculo para extirpar a fraude.

A manifestação da vontade do eleitor e, sobretudo, a apuração dessa vontade, objetivos perseguidos por Assis Brasil, os alcançamos com a urna

eletrônica. Mas a identificação do eleitor ainda permite, por exemplo, que em alguns municípios brasileiros se pratique a fraude, com a substituição de eleitores e até a “ressurreição” de eleitores, o que tem levado os tribunais regionais a um permanente recadastramento, quando avultam as notícias dessas fraudes. Por isso é que nosso primeiro tema foi o da identificação do eleitor.

No decorrer de minha vida profissional, tenho conhecido funcionários excepcionais e dedicados, mas no que diz respeito aos do Tribunal Superior Eleitoral, devo dizer, neste momento em que praticamente me despeço daquela Corte, que ali se abrigam excepcionais funcionários, em todos os níveis. E um deles, exatamente aquele que cuida do acompanhamento junto ao Legislativo, o Sr. Sebastião Jorge, trouxe-me ontem a Lei nº 9.454⁶⁸, já aprovada no Congresso, que diz respeito à identificação do cidadão, assinalando que talvez bastasse uma regulamentação para incluir a identificação do eleitor. Trata-se, enfim, de matéria a ser discutida e perseguida para que possamos sanar este único senão que ainda resta corrigir para que o sistema se complete.

Como segundo tema, discutimos a reforma eleitoral, projeto atualmente analisado na Câmara dos Deputados e magnificamente exposto pelo Deputado Ronaldo Caiado. O Ministro Costa Porto deu-nos a notícia da história dos processos eleitorais ao longo do tempo, no mundo, e vimos que este é um problema recorrente no Brasil, o que não nos impede – ao contrário, nos anima – de continuar discutindo a questão, sem a pretensão de chegarmos a uma solução final.

Não quero jamais imaginar que possamos nós, os homens, ter a resposta última das coisas. Mas pelo menos podemos tentar encontrar a melhor ou a mais próxima da melhor resposta. Para isso, dentro de um regime democrático, impõe-se conversar e discutir – o que, aliás, sempre me agradou muito fazer ao longo da vida. E, quanto à reforma eleitoral, o ponto significativo diz respeito ao financiamento.

Aqui debatemos a questão nos seus mais variados aspectos, com as suas grandes dificuldades, com relevo àquela que diz respeito à propaganda e à resistência dos que fazem a propaganda, porque, como disseram o Ministro Torquato Jardim e o Dr. José Antonio Dias Toffoli, é grande o interesse econômico da mídia pelo processo eleitoral e pelas eleições. Quem sabe

não precisemos até incluir um subtítulo nos próximos encontros: a questão da propaganda como integrante e determinante da questão do financiamento eleitoral.

Chegamos ao final desta jornada de conversas e discussões, e foi para mim motivo de grande alegria ver a todos, rever amigos que fiz na Justiça Eleitoral e, sobretudo, receber as homenagens prestadas que credito à bondade de todos, pois não fiz mais do que cumprir meu dever. Agradeço sempre a Deus ter me permitido fazer aquilo de que gosto; e, porque gosto, faço prazerosamente.

Disse-lhes que encontrei no Tribunal Superior Eleitoral um magnífico corpo de funcionários. Pude conviver com pessoas admiráveis, de inventividade e talento, como o nosso vice-diretor, o Dr. Henrique Neves, o Dr. Mauro Noletto e tantos outros que propiciaram este encontro. A eles todos devo a organização e o êxito desta reunião.

A todos agradeço a presença e peço aos senhores presidentes que em cada sede regional, quem sabe junto às escolas de magistratura eleitoral, possam fazer com que esses temas sejam rediscutidos e, no futuro, quem sabe, possamos nos encontrar novamente para continuar o debate.

Muito obrigado.

Está encerrada a sessão.

- 1 Cadastro de eleitores – Durante o ano de 1995, foi concluído o sistema de cadastro de eleitores. O projeto foi desenvolvido com a participação de funcionários do TSE, de diversas empresas de prestação de serviços e de funcionários de outros departamentos do INPE.

“3. O cadastro dos eleitores é a principal base de trabalho na Justiça Eleitoral:

 - a) é o espelho de sua clientela;
 - b) é a fonte de informações sobre quantos e quais são os eleitores e como estão distribuídos;
 - c) é a vertente para a tomada de decisões e para as ações gerenciais e operacionais relativas às eleições;
 - d) é absolutamente necessário, porque o voto é obrigatório.

4. Evidencia-se, a contar daí, a necessidade da permanente atualidade do Cadastro Nacional de Eleitores, depurando-se erros que nele se contenham e eliminando-se duplicidades e nomes, assim como dando-se baixa de eleitores já falecidos.

5. Considera-se necessário celebrar convênio de cooperação com o INSS, para cruzamento com os dados do cadastro de óbitos daquele instituto.

6. Imprescindível, a outro passo, providências legislativas objetivando estabelecer penalidades para os cartórios de registro civil que não prestarem informações imediatas à Justiça Eleitoral sobre os atos do interesse desta.

7. Essas medidas têm significação para a conformidade do Cadastro Nacional de Eleitores com a realidade.” (Relatório das Eleições 2002 – Brasília: TSE, 2003, p.15).
- 2 Revisões periódicas – Art. 58 da Res.-TSE nº 21.538, de 14.1.2003. “Art. 58. Quando houver denúncia fundamentada de fraude no alistamento de uma zona ou município, o Tribunal Regional Eleitoral poderá determinar a realização de correção e, provada a fraude em proporção comprometedora, ordenará, comunicando a decisão ao Tribunal Superior Eleitoral, a revisão do eleitorado, obedecidas as instruções contidas nesta resolução e as recomendações que subsidiariamente baixar, com o cancelamento de ofício das inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão (Código Eleitoral, art. 71, § 4º).

§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral determinará, de ofício, a revisão ou correção das zonas eleitorais sempre que:

 - I – o total de transferências de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior;
 - II – o eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele município;
 - III – o eleitorado for superior a sessenta e cinco por cento da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Lei nº 9.507/97, art. 92).

§ 2º Não será realizada revisão de eleitorado em ano eleitoral, salvo em situações excepcionais, quando autorizada pelo Tribunal Superior Eleitoral.”
- 3 “Art. 46. As folhas individuais de votação e os títulos serão confeccionados de acordo com o modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral”.

Res.-TSE nº 21.538, de 14 de outubro de 2003. “Art. 22. O título de eleitor será confeccionado com característica, formas e especificações constantes do modelo Anexo II.

Parágrafo único. O título eleitoral terá as dimensões de 9,5 x 6,0cm, será confeccionado em papel com marca d'água e peso de 120g/m², impresso nas cores preto e verde, em frente e verso, tendo como fundo as Armas da República, e será contornado por serrilha”.

- 4 Camaçari: Acórdão nº 325, de 24.9.2002 – Representação nº 325 – Classe 30ª – Bahia (Camaçari). Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo.

“(…)

Por outro lado, fortes indícios de fraude foram apurados na correção, tais como: número elevado de títulos emitidos sem o respectivo formulário RAE arquivado em cartório e de títulos entregues sem assinatura do respectivo protocolo de entrega (PETE); localização de documentos pertencentes à Justiça Eleitoral fora dos cartórios eleitorais, sendo preenchidos por pessoas estranhas ao serviço eleitoral (170ª e 171ª zonas); número significativamente alto de eleitores residentes em um mesmo endereço, em volume incompatível com o espaço físico da localidade consignada no cadastro como de residência, a exemplo do que ficou comprovado em diligência realizada na Rua Dez de Canal, s/n, onde se pôde verificar que, em uma rua com apenas 38 (trinta e oito) casas, 3.086 (três mil e oitenta e seis) pessoas declararam ali residir (171ª Zona); exclusão de 17.698 (dezesete mil e seiscentos e noventa e oito) inscrições irregulares sob suspeição de não residirem na circunscrição eleitoral de Camaçari; descaso absoluto na conservação e guarda de documentos, o que dificulta a fiscalização e facilita a fraude; localização de formulários RAE processados sem assinatura (deferimento) do juiz eleitoral (170ª e 171ª zonas).

(…),

Pelo exposto e considerando o parecer emitido pela Procuradoria-Geral Eleitoral, voto no sentido de que:

- a) se proceda, após o pleito de 2002, a nova revisão de todo o eleitorado do município, a iniciar-se até 30 de março de 2003, considerado o período de abrangência do recadastramento nacional de 1986 até a data de 31.12.2002, revisão essa que deverá ser presidida por juízes indicados pela Corregedoria Regional Eleitoral, diferentes daqueles designados para responder pelas zonas eleitorais, com acompanhamento de servidores do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia e do Tribunal Superior Eleitoral;
 - b) seja exigida a apresentação de documento oficial de identidade na data do pleito, como forma de evitar o exercício irregular do voto, considerando tais documentos: a carteira de identidade ou outra de valor legal equivalente (identidades funcionais); certificado de reservista; carteira de trabalho; certidão de nascimento e/ou casamento. Neste último caso, persistindo a dúvida quanto à idoneidade do documento apresentado e à legitimidade do eleitor, poderá o presidente da mesa exigir outros documentos capazes de comprovar a identidade do eleitor, observando, no que couber, as disposições do art. 52, §§ 1º, 2º e 3º, da Res.-TSE nº 20.997, de 26.2.2002, solicitando, inclusive, a presença do/a juiz/juíza eleitoral para sobre a situação decidir;”
- 5 Domicílio eleitoral – “O conceito de domicílio eleitoral não se confunde com o de domicílio do direito comum, regido pelo Direito Civil. Mais flexível e elástico, identifica-se com a residência e o lugar onde o interessado tem vínculos políticos e sociais. (Ac.-TSE nº 4.769, de 17.12.2004)”.

6 Eleição passada – "A partir das eleições de 2004, certidão de nascimento ou de casamento não mais serão considerados documentos hábeis para comprovar a identidade de quem não apresentar título de eleitor no momento da votação." (Res.-TSE nº 21.632, de 9.3.2004.)

7 Grupo – Grupo de trabalho para rever o atual sistema de identificação do eleitor e propor soluções para o seu aperfeiçoamento. (Portaria-TSE nº 471, de 19.11.2004.)

"O PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das suas atribuições,

RESOLVE:

Art. 1ª Constituir, no âmbito da Justiça Eleitoral, grupo de trabalho para rever o atual sistema de identificação do eleitor e propor soluções para o seu aperfeiçoamento, composto pelos servidores PAULO CÉSAR BHERING CAMARÃO (TSE), SÉRGIO DIAS CARDOSO (TSE), MARTA JUVINA DE MEDEIROS (TSE), RAFAEL FERNANDES DE BARROS COSTA AZEVEDO (TSE), FRANCISCO DEJARDENE MOURA DA SILVA (TSE), MARCELO CARNEIRO RODRIGUES (TSE), OSVALDO CATSUMI IMAMURA (CTA), ANTÔNIO ÉSIO MARCONDES SALGADO (INPE), CARLOS ANTÔNIO SAMPAIO DE MELO (TRE/CE) e ANDRÉ LUÍS CORRÊA DE ARAÚJO (TRE/RJ), sob a presidência do primeiro.

Art. 2ª O grupo contará com o apoio técnico do consultor PAULO SEIJI NAKAYA, contratado por este Tribunal para prestação de consultoria técnica na área de informática da Justiça Eleitoral (Contrato-TSE nº 13/2003, de 28.3.2003).

Art. 3ª Esta portaria entra em vigor nesta data.

Brasília, 19 de novembro de 2004."

8 Decisão recente do Tribunal – Res.-TSE nº 22.000, de 8 de março de 2005, rel. Min. Caputo Bastos. Pedido. Ministério da Previdência Social. Acesso. Dados.Cadastro Nacional de Eleitores. Finalidade. Implementação. Projeto. Reconstrução. Cadastro de benefícios previdenciários. Autorização. Tribunal Superior Eleitoral. Adoção. Procedimento inverso. Pedido deferido, em parte , a fim de possibilitar ao referido ministério o encaminhamento dos dados dos seus beneficiários à Secretaria de Informática deste Tribunal, a qual deverá proceder ao cruzamento destes com os dos Cadastro Nacional de Eleitores."

9 Totalização – Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965: "Art. 186. Com relação às eleições municipais e distritais, uma vez terminada a apuração de todas as urnas, a junta resolverá as dúvidas não decididas, verificará o total dos votos apurados, inclusive os votos em branco, determinará o quociente eleitoral e os quocientes partidários e proclamará os candidatos eleitos."

Da apuração no Tribunal Superior

"Art. 205. O Tribunal Superior fará a apuração geral das eleições para presidente e vice-presidente da República pelos resultados verificados pelos tribunais regionais em cada estado".

"Art. 210. Os mapas gerais de todas as circunscrições com as impugnações, se houver, e a folha de apuração final levantada pela Secretaria serão autuados e distribuídos a um relator-geral, designado pelo presidente.

Parágrafo único. Recebidos os autos, após a audiência do procurador-geral, o relator, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, resolverá as impugnações relativas aos erros de conta ou cálculo, mandando fazer as correções, se for o caso, e apresentará, a

seguir, o relatório final com os nomes dos candidatos que deverão ser proclamados eleitos e os dos demais candidatos na ordem decrescente das votações.”

“Art. 211. Sistema eletrônico de votação: o prazo de 5 (cinco) dias, para o TSE, por intermédio de seu ministro relator, apresentar a conclusão das eleições presidenciais, com a devida apuração, está amparada no art. 207, *caput* e incisos de I a V do CE, de 1965.”

Res. nº 21.635, de 19 de fevereiro de 2004, rel. Min. Fernando Neves. “Dispõe sobre apuração e *totalização dos votos* e diplomação dos eleitos nas eleições municipais de 2004.

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, usando das atribuições que lhe conferem o art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e o art. 23, IX, do Código Eleitoral, resolve expedir as seguintes instruções:

Da apuração da votação por urna eletrônica.

Da contagem dos votos.

Art. 9º Os votos serão registrados e contados eletronicamente pelo sistema de votação da urna eletrônica nas seções eleitorais.

Parágrafo único. À medida que os votos forem sendo recebidos, serão registrados individualmente e assinados digitalmente, resguardado o anonimato do eleitor (Lei nº 9.504/97, art. 59, § 4º, alterado pela Lei nº 10.740/2003).

Art. 10. Ao final da votação, a urna eletrônica procederá à assinatura digital do arquivo de votos, com aplicação do registro de horário, e do arquivo do boletim de urna, de maneira a impedir a substituição de votos e a alteração dos registros dos termos de início e término da votação (Lei nº 9.504/97, art. 59, § 6º, alterado pela Lei nº 10.740/2003).

Da totalização das eleições

Da junta eleitoral responsável pela totalização dos votos

“Art. 57. Verificada a idoneidade dos documentos e do disquete recebido, a junta eleitoral responsável pela apuração dos votos determinará, de imediato, a transmissão eletrônica dos dados do disquete à junta eleitoral responsável pela totalização do resultado.”

Res. nº 21.929, de 1º de outubro de 2004. Relator: Ministro Carlos Velloso.

Altera a Res. nº 21.635, de 19.2.2004 – Dispõe sobre apuração e totalização dos votos, proclamação e diplomação dos eleitos nas eleições municipais de 2004.

“O vice-presidente do Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da Presidência, *ad referendum* da Corte, resolve:

Art. 1º Incluir o § 4º ao art. 71 da Res. nº 21.635, de 19.2.2004, com a seguinte redação:

‘§ 4º O candidato que teve seu pedido de registro deferido e, posteriormente, teve o registro cassado, sem que essa decisão tenha transitado em julgado, constará no sistema de gerenciamento na situação “deferido”.’

Res. nº 21.930, de 2 de outubro de 2004. Relator: Ministro Carlos Velloso.

Altera a Res. nº 21.635, de 19.2.2004 – Dispõe sobre apuração e totalização dos votos, proclamação e diplomação dos eleitos nas eleições municipais de 2004.

“Art. 1º Referendar a Res. nº 21.929, de 1º.10.2004, que incluiu o § 4º ao art. 71 da Res. nº 21.635, de 19.2.2004, com a seguinte redação:

‘§ 4º O candidato que teve seu pedido de registro deferido e, posteriormente, teve o registro cassado, sem que essa decisão tenha transitado em julgado, constará no sistema de gerenciamento na situação “deferido”.’

Art. 2º Incluir o § 5º ao art. 71 da Res. nº 21.635, de 19.2.2004, com a seguinte redação:

‘§ 5º No relatório do resultado da totalização serão registrados como nulos os votos computados para candidato cujo registro haja sido cassado, ainda que por decisão recorrível, quando fundada no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 ou proferida na representação de que trata o art. 96 da mesma lei.’”

10 Alistamento eleitoral – Res.-TSE nº 21.538, de 14 de outubro de 2003. Rel. Min. Barros Monteiro. “Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros.”

11 Código Eleitoral de 1932, Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, revogado pela Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950.

12 Subcomissão legislativa – Composta por três membros: Assis Brasil, João da Rocha Cabral e Mário Pinto Serva. Após a Revolução de 1930, os membros dessa comissão admitiram que o Brasil queria que o processo eleitoral não ficasse no domínio e no “arbítrio dos governantes e a influência do caciquismo local” e propuseram, também, um processo eleitoral “essencialmente político”, “uma magistratura especial” independentemente do arbítrio do governo. Os tribunais e juízes deveriam ser especiais.

A proposta foi aceita, e a Justiça Eleitoral, instituída, no Brasil, pelo primeiro de nossos códigos eleitorais, aprovado pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

Ao assumir as funções, o Presidente Castelo Branco disse estar preocupado com dois projetos de reforma política: o Código Eleitoral e o dos partidos políticos, resultando, assim, ao TSE, sob a presidência do Ministro Candido Motta Filho, preparar um anteprojeto que veio a resultar no Código Eleitoral de 1965, que marcou a criação da Corregedoria-Geral Eleitoral e enfocando a necessidade de se utilizarem os distritos para as eleições, que, até então, não era acolhida.

Mesmo após os trabalhos, essa subcomissão de notáveis procurou colaborar com o processo eleitoral, propondo corrigir e emendar a legislação depois de aprovada, para que o objetivo pretendido, a verdade e a transparência dos pleitos fossem inseparáveis do processo eleitoral.

Com amparo na Carta Magna de 5 de outubro de 1988, no seu art. 121, que trata da competência e da organização dos tribunais, juízes de direito e das juntas eleitorais, essa subcomissão temática, concluiu os trabalhos em junho de 1995, encaminhando ao presidente da República e, por este, ao Congresso Nacional, as propostas aperfeiçoando e racionalizando o processo eleitoral brasileiro. (COSTA PORTO, Walter (org). *Reforma da legislação eleitoral*. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília: 1996, p.7).

13 Decreto nº 7.586, de 28 de maio de 1945. “Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945.

Art. 24. Recebidas as relações mencionadas no artigo antecedente, o juiz remeterá, àquele de quem as houver, tantas fórmulas de títulos eleitorais quantos forem os cidadãos relacionados.

§ 1º Os organizadores dessas relações preencherão nas fórmulas os claros relativos à qualificação do eleitor, fazendo que este assine o título e remetendo-o, em seguida, ao juiz eleitoral.

§ 2º O juiz eleitoral entregará o título ao eleitor mediante recibo, exigindo, quando julgar necessário, prova de sua identidade."

- 14 Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946. "Art. 38. O Tribunal Superior baixará instruções para facilitar o alistamento *ex-officio* e para a melhor compreensão da presente lei, regulando os casos omissos".

"Art. 4º O alistamento se faz mediante a qualificação e a inscrição do eleitor.

Art. 5º Haverá qualificação *ex-officio* ou a requerimento do interessado.

Parágrafo único. A inscrição far-se-á sempre a requerimento do interessado.

"Art.9, § 3º Para o efeito da qualificação e inscrição é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente; e, verificado ter o eleitor mais de uma, considerar-se-á qualquer delas."

- 15 Código Eleitoral de 1950, Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. "Art. 33. Os cidadãos que desejarem inscrever-se eleitores deverão dirigir-se ao juiz eleitoral de seu domicílio, mediante requerimento de próprio punho, no qual declararão nome, idade, estado civil, profissão, lugar de nascimento e residência, sempre que possível." (Revogado pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.)

- 16 Jurisprudência do TSE deu conotação elástica ao domicílio eleitoral:

- 17 Lei nº 7.444, de 20 dezembro de 1985. "Dispõe sobre a implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e a revisão do eleitorado e dá outras providências". Art. 5º, § 4º "Para o alistamento, na forma deste artigo, é dispensada a apresentação de fotografia do alistando".

- 18 Res.-TSE nº 19.875, de 12 de junho de 1997, relator Ministro Costa Leite. "Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a revisão de situação de eleitor, a administração e a manutenção dos cadastros eleitorais em meio magnético, e a fiscalização dos partidos políticos, dando outras providências".

"Art. 23. Assinado o título pelo juiz eleitoral, será ele entregue, no cartório da zona, pessoalmente ao eleitor, por servidor da Justiça Eleitoral, vedada a interferência de pessoas estranhas à Justiça Eleitoral.

Parágrafo único. Na entrega do título, o servidor da Justiça Eleitoral verificará a identidade do eleitor. Comprovada a identidade do eleitor, examinará o servidor se, no correspondente canhoto, existe algum dado pessoal a completar ou corrigir. A seguir, antes de efetuar a entrega do título, colherá a assinatura ou a impressão digital do polegar do eleitor, se não souber assinar, no espaço próprio constante do canhoto. Destacado o título eleitoral, na presença do servidor, será o documento no verso assinado pelo eleitor ou aposto seu polegar, se não souber assinar."

- 19 Procedimento especial – "Art. 49. Os cegos alfabetizados pelo sistema Braille, que reunirem as demais condições de alistamento, podem qualificar-se mediante o preenchimento da fórmula impressa e a aposição do nome com as letras do referido alfabeto:

§ 1º De forma idêntica serão assinadas a *folha individual de votação* e as vias do título.

§ 2º Esses atos serão feitos na presença também de funcionários de estabelecimento

especializado de amparo e proteção de cegos, conhecedor de sistema Braille que subscreverá, com o escrivão ou funcionário designado, a seguinte declaração, a ser lançada no modelo de requerimento: 'Atestamos que a presente fórmula, bem como a folha individual de votação e vias do título, foi subscrita pelo próprio, em nossa presença'."

20 Papel de segurança – Res.-TSE nº 20.438, de 29.4.99. "Art. 18. (...)

Parágrafo único. O título eleitoral terá as dimensões de 9,5 x 6,0cm, será confeccionado em papel com marca d'água e peso de 120g/m², impresso nas cores preto e verde, em frente e verso, tendo como fundo as Armas da República, e será contornado por serrilha."

21 Crescimento do eleitorado em torno de 5% de uma eleição para outra – Conforme dados da Seção de Informações Eleitorais e Estatística do TSE, nos últimos dois anos o eleitorado do país cresceu 5,33% . O crescimento é superior aos 4% normalmente registrados de um pleito para outro. (<http://www.tse.gov.br>. Acesso em 12.5.2005.)

22 Emissão *on-line* do título eleitoral – Utilização de chancela mecânica – Caráter permanente – Necessidade de prévio deferimento pelo juiz eleitoral e de consulta ao cadastro nacional. (Res.-TSE nº 21.468, de 31.10.2003.)

Voto do Ministro Fernando Neves (relator): " Sr. Presidente, o egrégio Tribunal Eleitoral de São Paulo requer a homologação de resolução, pretendendo utilizar, em caráter permanente, chancela mecânica na emissão dos títulos *on-line*.

(...)

Assim, nos termos da jurisprudência desta Corte e do parecer da Corregedoria-Geral Eleitoral, voto pela implementação do sistema proposto em caráter permanente, desde que haja prévio deferimento pelo juiz eleitoral e consulta ao cadastro nacional."

23 Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. "Art. 75. Na votação, quando admitido penetrar no recinto da mesa, o eleitor apresentará seu título, acompanhado de documento público em que conste sua fotografia, os quais poderão ser examinados por fiscal ou delegado de partido, entregando, no mesmo ato, a senha".

24 Lei nº 10.842, de 20 de fevereiro de 2004. "Cria cargos e funções nos quadros de pessoal dos tribunais regionais eleitorais destinados a zonas eleitorais".

25 Impugnação – Havendo dúvida ou impugnada a identidade do eleitor, deve o presidente da mesa agir nos moldes da Res.-TSE nº 20.563, art. 34, de 2.3.2000. "Art. 34. O presidente da mesa dispensará especial atenção à identificação de cada eleitor.

§ 1º Existindo dúvida quanto à identidade do eleitor, o presidente da mesa deverá exigir-lhe a exibição da carteira de identidade e, na falta desta, interrogá-lo sobre os dados constantes do título, ou da folha individual de votação; em seguida, deverá confrontar a assinatura do título com aquela feita pelo eleitor na sua presença, e mencionar na ata a dúvida suscitada (Código Eleitoral, art. 147, *caput*).

§ 2º A impugnação da identidade do eleitor, formulada pelos membros da mesa, fiscais, delegados, candidatos ou qualquer eleitor, será apresentada verbalmente ou por escrito, antes de ser o mesmo admitido a votar (Código Eleitoral, art. 147, § 1º).

§ 3º Se persistir a dúvida ou for mantida a impugnação, o presidente da mesa solicitará a presença do juiz eleitoral para sobre ela decidir”.

Res.-TSE nº 20.638, de 13.6.2000.

Res.-TSE nº 21.708, de 21.6.2004.

- 26** Comissão Especial de Reforma Política – Em 26 de fevereiro de 2003, foi instalada a Comissão Especial para efetuar estudos em relação ao tema da reforma política, tendo o Deputado Alexandre Cardoso (PSB/RJ) como presidente, e o Deputado Ronaldo Caiado (PFL/GO) como relator.

Na comissão, foram discutidas questões como: filiação partidária, financiamento público de campanha, sistema de listas preordenadas, entre outras.

Questão de destaque na discussão da reforma política, o financiamento público de campanha foi amplamente discutido com base na necessidade de se alterar o modelo, então adotado pelo Brasil. Até hoje, o financiamento de campanhas passa diretamente pela doação de recursos da iniciativa privada, evidenciando relações espúrias entre os candidatos e o empresariado brasileiro ou estrangeiro. O financiamento público garante o fim das doações de campanha e trata os candidatos de forma igualitária, na medida em que eles passam a receber, dos cofres públicos, o financiamento adequado para uma campanha eleitoral. Desta forma, visa-se eliminar a possibilidade de constituição, com as sobras de campanha, dos famosos “caixas 2”, prática recorrente na política nacional.

A principal preocupação da comissão foi demonstrar que o atual sistema eleitoral está cheio de vícios e distorções, como o abuso do poder econômico, a compra de votos, o troca-troca de partidos e a dependência dos parlamentares em relação aos governos federal, estaduais e municipais. (Jose Eduardo Cardozo. http://www.joseeduardocardozo.com.br/atuacao_parlamentar/comissoes/reforma_politica.asp. Acesso em 9.5.2005).

- 27** Financiamento público de campanhas eleitorais. Art. 79 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. “O financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinada em lei específica”.

- 28** Fim das coligações nas eleições proporcionais – Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. “Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

§ 1º A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários.

§ 2º Na propaganda para eleição majoritária, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram; na propaganda para eleição proporcional, cada partido usará apenas sua legenda sob o nome da coligação.

§ 3º Na formação de coligações, devem ser observadas, ainda, as seguintes normas:

I – na chapa da coligação, podem inscrever-se candidatos filiados a qualquer partido político dela integrante;

II – o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos presidentes dos partidos coligados, por seus delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação, na forma do inciso III;

III – os partidos integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos que a compõem, podendo nomear até:

- a) três delegados perante o juízo eleitoral;
- b) quatro delegados perante o Tribunal Regional Eleitoral;
- c) cinco delegados perante o Tribunal Superior Eleitoral”.

29 Federação de partidos – Art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. “Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, assembleias legislativas e câmaras municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

§ 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a deputado federal e a deputado estadual ou distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no *caput* e nos §§ 1º e 2º deste artigo, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.”

30 Cláusula de desempenho – Art. 13 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. “Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as casas legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”.

31 Lei nº 9.096/95 – Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar."

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I – obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II – facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I – a nacionalidade brasileira;

II – o pleno exercício dos direitos políticos;

III – o alistamento eleitoral;

IV – o domicílio eleitoral na circunscrição;

V – a filiação partidária;

VI – a idade mínima de: (...)

32 Legislação atual – Art. 17 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. "As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta lei.

Art. 18. Juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem.

§ 1º Tratando-se de coligação, cada partido que a integra fixará o valor máximo de gastos de que trata este artigo.

§ 2º Gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o

responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso”.

33 Fidelidade partidária – Art. 26 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. “Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito”.

34 Época da revolução – A Emenda Constitucional nº 25/85, revogou os dispositivos constantes da EC nº 1/69, que dispunham sobre a infidelidade partidária, e, em consequência, deixaram de vigorar os arts. 72 e seguintes da Lei nº 5.682/71, relativos a perda de mandato por infidelidade partidária.

“Art. 72. O senador, deputado federal, deputado estadual ou vereador que, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda for eleito, perderá o mandato.

Parágrafo único. Equipara-se a renúncia, para efeito de convocação do respectivo suplente, a perda de mandato a que se refere este artigo”.

“Inexistentes no nosso ordenamento jurídico a perda de mandato por infidelidade partidária, não mais decorrem quaisquer ‘prejuízos’, muito menos perda de mandato, para o filiado que, detentor de cargo eletivo, deixa o partido sob cuja legenda foi eleito a fim de transferir-se para outro.” (Relatório da Res.-TSE nº 15.090, de 2.3.89 .)

35 Primeiro Código Eleitoral brasileiro

Justiça Eleitoral

Em 1916, o Presidente Wenceslau Brás, preocupado com a seriedade do processo eleitoral, sancionou a Lei nº 3.139, que entregou ao Poder Judiciário o preparo do alistamento eleitoral.

Por confiar ao Judiciário o papel de principal executor das leis eleitorais, muitos percebem nessa atitude o ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral, que só viria a acontecer em 1932.

A criação da Justiça Eleitoral

A Revolução de 1930 tinha como um dos princípios a moralização do sistema eleitoral. Um dos primeiros atos do governo provisório foi a criação de uma comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou no primeiro Código Eleitoral do Brasil.

O Código Eleitoral de 1932 criou a Justiça Eleitoral, que passou a ser responsável por todos os trabalhos eleitorais – alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos. Além disso, regulou em todo o país as eleições federais, estaduais e municipais.

Voto secreto

O código introduziu o voto secreto, o voto feminino e o sistema de representação proporcional, em dois turnos simultâneos. Pela primeira vez, a legislação eleitoral fez referência aos partidos políticos, mas ainda era admitida a candidatura avulsa. Esse código já previa o uso de máquina de votar, o que só veio a se efetivar na década de 90.

A Revolução Constitucionalista de 1932 exige a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, feita pelo Decreto nº 22.621/33, que estabeleceu que, além dos deputados eleitos na forma prescrita pelo Código Eleitoral, outros 40 seriam eleitos pelos sindicatos legalmente reconhecidos, pelas associações de profissionais liberais e de funcionários públicos.

(<http://intranet2.tse.gov.br/serviços/Sintese2/index.html>.)

Eleições no Brasil

Eleições livres

Até 1828, as eleições para os governos municipais obedeceram às chamadas Ordenações do Reino, que eram as determinações legais emanadas do rei e adotadas em todas as regiões sob o domínio de Portugal. No princípio, o voto era livre, todo o povo votava. Com o tempo, porém, ele passou a ser direito exclusivo dos que detinham maior poder aquisitivo, entre outras prerrogativas. A idade mínima para votar era 25 anos. Escravos, mulheres, índios e assalariados não podiam escolher representantes nem governantes.

As primeiras eleições regulares no Brasil

As reformas eleitorais eram feitas às vésperas das eleições, para garantir maioria ao governo.

Tudo isso gerava um sem-número de possibilidades de fraudes.

Durante a República Velha, prevaleceu a chamada “política dos governadores”: o presidente da República apoiava os candidatos indicados pelos governadores nas eleições estaduais e estes davam suporte ao indicado pelo presidente nas eleições presidenciais. O plano dependia da ação dos coronéis, que controlavam o eleitorado regional, faziam a propaganda dos candidatos oficiais, fiscalizavam o voto não secreto dos eleitores e a apuração. Chegava-se assim, quase sempre, a um resultado previsível.

Era grande o poder de intervenção do governo nas eleições.

A Comissão de Verificação de Poderes do Congresso (CVP), responsável pelo resultado definitivo das eleições, costumava excluir na fase final alguns dos eleitos. Eram as chamadas “degolas”.

Em 1821, realizaram-se as primeiras eleições gerais no Brasil, destinadas a eleger os deputados às cortes de Lisboa. Os eleitos iriam redigir e aprovar a primeira Constituição da Monarquia Portuguesa. (Augusto Sampaio Angelim. <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/16/11/1611>. Acesso em 6.5.2005.)

- 36** Sistema distrital – Interessa-nos aqui basicamente o sistema distrital, que, aliás, saliente-se, não se confunde com os votos distritais, que alguns consideram já existir no Brasil mesmo para os órgãos do Poder Legislativo, porquanto cada estado é um distrito.

No sistema distrital, o território identificado pelos critérios legalmente estabelecidos é dividido em distritos eleitorais, cada um elegendo um ou vários candidatos. A maioria simples ou relativa, isto é, a maioria dos votantes, eis o necessário para a eleição.

O distrito eleitoral pode ser uninominal, isto é, cada distrito eleitoral elege apenas um deputado: é o voto distrital uninominal. Pode ainda o distrito eleitoral ser plurinominal, vale dizer, cada distrito elege um número maior que um de candidatos: isto é o voto distrital plurinominal. (Cármem Lúcia Antunes Rocha. <http://www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/carmen.htm>. Acesso em 10.5.2005.)

- 37** Sistema muito complexo – Nosso sistema proporcional foi criado em 1932 por arte do gaúcho Assis Brasil, o maior nome dos estudos eleitorais deste século. No século XIX, eu me referia ao nosso romancista José de Alencar, que tem participação notável, muito pouco conhecida no exame das questões eleitorais, na elaboração de projetos, na discussão de temas. Este século é todo preenchido por Assis Brasil. Deputado à Constituinte de 1891, deputado estadual no Rio Grande do Sul, deputado constituinte em 1933, juntamente com Mário Serva e Cabral da Rocha formou a comissão, presidida

por ele, que Getúlio Vargas nomeou para a reformulação do quadro eleitoral, quando propuseram dois projetos, reunidos em 1932 pelo Ministro Maurício Cardoso, nascendo nosso primeiro Código Eleitoral.

Anteriormente, havia o sistema que chamamos de distrital para a eleição dos deputados federais e estaduais. A partir de 1904, a Lei Rosa e Silva, era um distrito de cinco nomes. Havia também nas eleições distritais o voto cumulativo, que era incompleto. Eram cinco nomes e só podiam votar em três, numa tentativa de dar à oposição certa chance de designar seus representantes. Esse era o processo, quando a Revolução de 1930 interrompe e aniquila a Primeira República. Em 1932, sai o Código Eleitoral que, seguindo as idéias de Assis Brasil, cria o sistema proporcional para as eleições às assembléias brasileiras.

(...)

O que leva a essa peculiaridade brasileira, esse modo de votar? Primeiro, quase não se discutiu isso de 1935 para cá; não encontrei textos, livros, indicações da singularidade desse processo. Foi um autor francês, diplomado pelo Instituto de Ciências Políticas de Paris, moço, vinte anos, creio eu, que veio ao Brasil em 1950, estudar na Paraíba — vejam como esses franceses são curiosos! —, escreveu o texto *Condições de vida político-partidária no Estado da Paraíba*, editado pelo professor Orlando, de Minas Gerais, na sua belíssima Revista de Estudos Políticos. No prefácio de sua tese, publicado em 1957, disse ele: “A Lei Eleitoral brasileira é original e merece ser descrita minuciosamente. “Surpreendi-me com isso. Original? Somos originais? Não tinha conhecimento de que tínhamos sido originais.

Prossegue Blondell, hoje um dos maiores nomes dos estudos eleitorais comparados no mundo, está na Universidade de Essex, escreveu três ou quatro livros fundamentais, dois editados pela Penguin Books e um traduzido no Brasil, somente esse texto que o professor Orlando Carvalho publicou, diz ele: “É, com efeito — nesse caso brasileiro —, uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional, da qual há poucos exemplos através do mundo.” (*Parlamento brasileiro – história e perspectivas; eleições, voto e construção da cidadania no Brasil* (COSTA PORTO, Walter. http://www.camara.gov.br/internet/Camara500/Seminarios/PB_WCPorto_P2.htm. Acesso em 9.5.2005.)

38 Lei nº 48 – Eleições no Brasil. A criação da Justiça Eleitoral.

A Revolução Constitucionalista de 1932 exige a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, feita pelo Decreto nº 22.621/33, que estabeleceu que, além dos deputados eleitos na forma prescrita pelo Código Eleitoral, outros 40 seriam eleitos pelos sindicatos legalmente reconhecidos, pelas associações de profissionais liberais e de funcionários públicos.

Era a chamada representação classista. Os avanços na legislação eleitoral foram contemplados na Constituição de 1934, inclusive o sufrágio profissional, que a própria Justiça Eleitoral recusaria. Na mesma época, procedeu-se, indiretamente, conforme a Constituição regulava, à eleição do presidente da República, Getúlio Vargas. As críticas ao Código Eleitoral de 1932 levaram, em 1935, à promulgação de nosso segundo código, a Lei nº 48, que substituiu o primeiro sem alterar as conquistas de até então.

(www.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_eleicoes_brasil/a_criacao_da_justica.html. Acesso em 11.5.2005.)

39 Escolha uninominal a partir da lista oferecida pelos partidos – Sistema eleitoral e democracia.

No sistema brasileiro, com a escolha uninominal pelo eleitor, a partir de uma lista apresentada por cada partido, o voto por legenda traduz a aceitação, pelo votante, da ordenação dos candidatos elaborada pelos outros eleitores.

Já no distrital, o território identificado pelos critérios legalmente estabelecidos é dividido em distritos eleitorais, cada um elegendo um ou vários candidatos. A maioria simples ou relativa, isto é, a maioria dos votantes, eis o necessário para a eleição.

O distrito eleitoral pode ser uninominal, isto é, cada distrito eleitoral elege apenas um deputado: é o voto distrital uninominal. Pode ainda o distrito eleitoral ser plurinominal, vale dizer, cada distrito elege um número maior que um de candidatos: isto é o voto distrital plurinominal.

Várias são as vantagens alegadas quanto à adoção do sistema majoritário distrital no Brasil: propiciaria governos estáveis; evitaria a pulverização partidária; criaria uma definição (normalmente de dois partidos) com um eleitorado flutuante apenas entre os dois, que serviria de fiel da balança na definição da maioria parlamentar; evitaria a "crise de governabilidade" grandemente imputada (...) à pluralidade partidária; pela sua simplicidade, fácil e rapidamente se saberia o número (e quem seriam) de eleitos; aproximaria o candidato do eleitor; permitiria o melhor conhecimento do candidato pelo eleitor, que vota na pessoa conhecida pelas suas qualidades, e não no partido ou na ideologia; tornaria o candidato eleito mais dependente e na obrigação de "dar satisfações ao eleitor"; eliminaria os pequenos grupos ou facções, que são absorvidos pelos grandes partidos; conferiria à disputa eleitoral um caráter competitivo e concreto, pois o eleitor não votaria em idéias abstratamente postas apenas no momento da eleição; tornaria as eleições mais "baratas", pois os candidatos teriam local definido para lutar pelos votos. Com isso se teria uma menor influência do poder econômico, o que evitaria uma série de outros problemas. É que os espaços geográficos a percorrer são menores e o eleitor mais conhecido. Maior autenticidade da representação e maior conhecimento dos problemas locais. Maior participação do eleitor nas eleições, decorrente dos argumentos antes apontados. (Cármem Lúcia Antunes Rocha. <http://www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/carmem.htm>. Acesso em 18.5.2005.)

40 Caso Enéas – Recurso contra Expedição de Diploma nº 653 – Classe 21ª – São Paulo (São Paulo).

Relatório: "Narra o recorrente que, nas últimas eleições, o Prona elegeu seis candidatos a deputado federal em virtude da expressiva votação obtida pelo candidato Enéas Ferreira Carneiro, apesar da ínfima votação dos demais candidatos.

Baseia o recurso contra a expedição de diploma nas hipóteses de inelegibilidade e de concessão do diploma em manifesta contradição à prova dos autos, previstas nos incisos I e IV do art. 262 do Código Eleitoral, argumentando que os candidatos Elimar Máximo Damasceno, Irapuan Teixeira, Vanderlei Assis de Souza e Ildeu Alves de Araujo seriam inelegíveis por não terem domicílio eleitoral na circunscrição do pleito, exigida pelo art. 14, § 3º, inciso IV, da Constituição Federal, pois tiveram seus títulos eleitorais cancelados por decisão judicial, por fraude relativa ao domicílio eleitoral. Assevera que a matéria não se encontra preclusa por ser superveniente ao pleito e de ordem constitucional."

Voto: "Assim, não sendo a matéria atinente à transferência de domicílio eleitoral superveniente e não possuindo natureza constitucional, forçoso reconhecer a ocorrência de preclusão, não podendo ser analisada em sede de recurso contra expedição de diploma.

Por esses fundamentos, nego provimento ao recurso contra a expedição do diploma de Enéas Ferreira Carneiro, Irapuan Teixeira, Elimar Máximo Damasceno, Ildeu de Araujo e Vanderlei Assis de Souza."

41 Voto na legenda: (Em debate na UnB, consultor da Câmara dos Deputados afirma que listas eleitorais contribuiriam para reforçar partidos).

Participaram da mesa-redonda o professor do Ipol David Fleischer, a integrante do Conselho Deliberativo do Cfemea, Almira Rodrigues, e o doutor em Ciência Política e consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Antônio Ótávio Cintra, para quem a discussão tem sido muito centrada no sistema eleitoral.

Segundo Cintra, a reforma política é muito mais abrangente e tem vários aspectos, mas vem se “arrastando” praticamente desde o início da República. “A dúvida principal em relação ao tema é garantir dispositivos que permitam a governabilidade do país”, disse o consultor, que aproveitou para lembrar um passo inovador do Brasil. O país adotou o sistema proporcional para as eleições ainda no século XIX.

Reforço: Esse dispositivo foi criado para evitar distorções na representação nas casas legislativas. Trata-se de dar a cada força política representação proporcional ao número de votos obtidos nas urnas. Mas desde sua introdução no país, em 1932, o brasileiro desenvolveu o hábito de votar nas pessoas, e não nas legendas partidárias como acontece em outros países do mundo, como os Estados Unidos, por exemplo. “Na discussão da reforma, existe a preocupação de introduzir o voto partidário para reforçar os partidos brasileiros”, revelou Cintra.

Essa forma de votar do brasileiro, argumentou o consultor legislativo, acaba provocando distorções no sistema político, uma vez que a campanha do candidato é individual e sem compromisso com o partido, em que cada concorrente faz alianças por conta própria e busca recursos para financiar a campanha da mesma maneira. “Assim, também é favorecida a briga dentro dos próprios partidos, onde os co-partidários são inimigos eleitorais. Essa forma de votar favorece ainda a infidelidade partidária”, detalha.

Listas: Já antes do golpe militar de 1964, o então Deputado Federal Franco Montoro introduziu idéias de um sistema próximo ao adotado na Alemanha, que usa listas elaboradas pelos partidos para concorrência às vagas legislativas. O sistema funcionaria da seguinte forma: nas plenárias regionais e nacionais, cada legenda definiria uma lista com seus candidatos, em ordem de preferência dentro do partido.

O eleitor vota na legenda e, conforme a quantidade de votos, são eleitos os candidatos na ordem em que foram incluídos na lista. Mesmo com esse dispositivo existia o medo da infidelidade partidária. Mas isso poderia ser facilmente corrigido por imposição das próprias casas legislativas (Câmara e Senado)”, explicou o consultor. Assim, o sistema de listas acabaria por reforçar os partidos brasileiros. (<http://www.unb.br/acs/unbagencia/ag0604-28.htm>. Acesso em 20.5.2005.)

- 42 Afonso Arinos: “O sistema que imaginávamos, inspirado nos de outros países, era, mais ou menos, o seguinte: convenção prévia das seções estaduais dos partidos, presidida pela Justiça Eleitoral, e eleição da lista de candidatos, por voto secreto, ficando a urna depositada no Tribunal Eleitoral.

Na eleição popular, a cédula conteria apenas os nomes dos partidos concorrentes e o voto consistiria na sinalização do nome do partido escolhido, processo que também se aplicaria às máquinas de votar.

Feita a apuração, as cadeiras conquistadas pelo quociente partidário, e, também, pelas sobras, seriam distribuídas na ordem que tivesse obtido maior número de votos na eleição convencional prévia.

Os defeitos desta fórmula seriam a influência dos diretórios na ordenação das listas; o desinteresse dos candidatos que se julgassem colocados desfavoravelmente dentro delas e, finalmente a presença do dinheiro na convenção. Não há dúvida que essas procedem mas, parece-nos que podem ser respondidas, até certo ponto. A influência dos diretórios existe hoje, também, na confecção das listas e, em alguns partidos, na distribuição dos votos por nomes preferidos. A ordem dos candidatos colocaria presumivelmente os líderes mais destacados em melhor posição. Mas isto não é um mal, antes é um bem e, mesmo no sistema atual, muitos candidatos aparecem apenas

para completar a lista de nomes, sendo certo que não se esforçam por uma eleição que sabem cara e, de antemão, sem êxito.

O ponto principal ficaria na influência do dinheiro. Aí, somos de opinião que a convenção partidária, pela qualidade dos eleitores e pela possibilidade muito maior de fiscalização, seria palco menos propício à investida do poder econômico, do que a eleição com voto preferencial". (ARINOS DE MELO FRANCO, AFONSO. Revista Forense –, *Os partidos políticos nacionais – Publicação nacional de doutrina, jurisprudência e legislação*, Rio de Janeiro, Jan./Fev. 1955, Volume 157, n. 619, p.17.)

- 43 Bolívar Lamounier – “Em perspectiva comparada, o Brasil é um caso notório de subdesenvolvimento partidário. Se partirmos do pressuposto de que partidos fortes e bem enraizados na sociedade são indispensáveis à consolidação democrática, nossa discussão deve centrar-se desde o início nessa longa história de descontinuidade e debilidade.

A perspectiva comparada torna evidente a descontinuidade das formações partidárias de um período a outro. Ao contrário do que se observa na Argentina, no Uruguai e no Chile, nenhum dos atuais partidos brasileiros pode reivindicar para si uma continuidade com organizações políticas anteriores à Segunda Guerra Mundial. Mesmo de 1945-1964, há certo exagero nessa reivindicação, quando feita por qualquer deles. O PMDB não descende em linha direta do PSD ou do PTB, nem o PFL surge de uma linha evolutiva ininterrupta desde a UDN. Alusões como estas, embora freqüentes, têm muito de forçado e metafórico.

Ao longo de sua história como nação independente, de 1822 a 1986, o Brasil conheceu nada menos do que sete formações partidárias distintas: 1ª) liberais *versus* conservadores, de 1837 até a proclamação da República em 1889; 2ª) partidos únicos estaduais (ditos “republicanos”) na Primeira República, até a Revolução de 1930; 3ª) um pluripartidarismo embrionário (polarizado nos extremos pelos movimentos integralista e comunista) até o golpe que instaurou o Estado Novo, em novembro de 1937; 4ª) um pluripartidarismo melhor configurado de 1945 até sua extinção pelo Ato Institucional nº 2, em 1965; 5ª) um bipartidarismo tutelado (Arena *versus* MDB) no âmbito do regime militar, de 1965 a 1979; 6ª) retorno controlado ao pluripartidarismo através da reforma partidária de 1979, tendo como principais organizações o PDS e o PMDB, sucessores, respectivamente, da Arena e do MDB, até 1985; 7ª) ampliação do leque pluripartidário a partir da Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985, que permitiu inclusive a legalização de partidos de orientação marxista e suspendeu praticamente todas as restrições à formação de novos partidos”. (LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos políticos e consolidação democrática: O caso brasileiro*, 1ª parte, nº 14, colaboração de Rachel Meneguello, São Paulo, IDESP, 1986, p. 1 e 10.)

- 44 Plutocracia – A plutocracia, como sistema político e jurídico, se instala através de processo eleitoral adequado a favorecer a escolha dos privilegiados em detrimento dos candidatos dos mais desfavorecidos.

Ao longo dos séculos, tem existido um esforço permanente dos assalariados em reduzir essa influência que se contrapõe ao conceito da democracia, escopo de todos os chamados estados de direito, ditos civilizados.

Os jornais noticiaram, amplamente, as discussões nos parlamentos europeus e japonês sobre a corrupção oriunda das contribuições de grandes empresários aos partidos, com a finalidade de eleger legislativos dóceis a negociatas com dinheiros públicos.

Aqui, a imprensa promoveu uma devassa sobre os alucinantes recursos, canalizados pelos grandes empresários, para eleger Fernando Collor e uma grande parte dos parlamentares. (Ver *O Globo*, de 14.6.92, *Jornal do Brasil*, de 11, 15 e 21.5.92; *Veja*, de 17.6 e 22.7.92, entre outros, apontados em nossos ensaios, *O Clamor público por uma*

nova lei eleitoral, publicado na CIDE, do Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, nº 2, setembro de 1992).

A Constituição brasileira atual procurou cortar, no cerne, a intervenção do poder econômico, essa doença dos regimes ditos democráticos. Institui a democracia como base do sistema político, em “todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art. 1º, parágrafo único).

Para vedar a interferência do poder econômico que transforma o regime numa plutocracia, a Constituição disciplinou, no art. 17, a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos e que eles “têm direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”. Nada mais, note-se que os recursos são apenas os do Fundo Partidário. Não abriu espaço a outros. (DUARTE PEREIRA, Osny. *Plutocracia nas eleições* (<http://geocities.yahoo.com.br/ditaduracivil/pluto.html>). Acesso em 20.5.2005.)

- 45 Norberto Bobbio – Em 9 deste mês de janeiro faleceu um dos principais filósofos políticos do século XX, o italiano Norberto Bobbio. Era professor emérito da cidade de Turim, na Itália, onde nasceu, estudou Direito e Filosofia, foi professor universitário e jornalista. É conhecido como filósofo que se aplicou ao estudo do Direito, da Política, e é ponto de referência para quantos amam a democracia. Menos conhecidas são suas reflexões sobre o sofrimento humano, o significado da vida e a própria morte. Na sua vida tiveram um peso decisivo os anos nos quais se engajou na guerra de libertação do nazismo e do fascismo no final da Segunda Guerra Mundial. Terminada a guerra, se dedicou, seja no ensino, seja na atividade política, à democracia e à paz. Na época das grandes ideologias ele se coloca numa posição de diálogo entre frentes opostas dentro de uma perspectiva de filosofia militante. Nos anos cinquenta esta atitude significou para ele, que vinha de uma tradição burguesa e liberal, o diálogo com o Partido Comunista Italiano e com o marxismo. Em política ele segue uma perspectiva liberal-socialista voltada a juntar os pressupostos do liberalismo clássico com a idéia de justiça social e o sincero apreço pela democracia. É justamente considerado como o filósofo da ciência política, da democracia, do Estado, do Direito, que são os temas tratados nas suas obras mais significativas. Ele se coloca numa perspectiva intermediária entre o “intelectual orgânico” de Gramsci, totalmente engajado na ação revolucionária, e a figura do intelectual puro que se abstém da luta política pelo poder. Ele, numa perspectiva ligada a Kelsen e Weber, constantemente sustentou a batalha por política que não pode ser separada da moralidade, chegando a ser uma das máximas expressões da consciência civil italiana. (<http://www.cl.org.br/NBBobbio.htm>, acesso em 24.5.2005.)

- 46 Edmund Burke (1729 – 1797) – Estadista britânico de origem irlandesa, figura proeminente no cenário político entre 1765 e 1795, importante na história da teoria política pela sua crítica ao jacobismo (idéias totalitárias que exigiam a submissão total dos cidadãos aos seus princípios, ameaçando de eliminação física todos os inconformistas, e que proibiu a formação de partidos de oposição) na França e pela sua definição de partido político como um corpo de homens unidos em espírito público, que age como um elo constitucional entre o rei e o parlamento, dando consistência e força na administração, ou crítica fundamentada quando na oposição.

Os mais distintos escritores da Inglaterra são admiradores de Burke; e o quase unânime parecer da parte são dos pensadores de boa fé é que ele apresentou o padrão do maior espírito público, empregado para os melhores destinos, e que a sua sabedoria, a eloquência desvanecendo as especulações ilusórias de políticos superficiais dera aos regedores das nações prudentes conselhos para resgatarem a Europa da barbaridade francesa, e prevenirem futuras revoluções com saudáveis reformas dos respectivos estados (<http://www.arquet.pt/portal/teoria/burke-lisboa.html-36k>. Acesso em 25.5.2005).

- 47 Marx – Para Marx, o partido, em hipótese alguma, deveria proporcionar o surgimento e a existência de uma vanguarda dirigente. Isto somente poderia ser evitado se houvesse um amadurecimento político de todos os membros do partido através da práxis, ou seja, além dos aspectos teóricos, a participação dos indivíduos deveria ser ampliada também aos debates e às deliberações do grupo e da comunidade.

Para o pensador, o partido apresentava-se como uma organização flexível e mutável, necessária até o momento da conquista dos meios de produção e da estrutura de estado pelos trabalhadores. O partido seria um condutor, um orientador do movimento operário até o momento da conquista de sua auto libertação. A visão mutável do partido, em Marx, estava intimamente vinculada à compreensão objetiva da realidade, isto é, a organização deveria adequar-se sempre ao meio, e jamais o meio à organização.

Durante todo o processo de construção teórica e de militância política, Marx nunca se apegava a uma forma determinada de organização. Quando pensava que o movimento real havia sido superado, este havia se convertido em um entrave para seu desenvolvimento posterior.

O partido seria uma organização com uma visão conjunta da ação coletiva e com objetivos que interessassem a toda uma determinada classe, haja vista que é através do partido que se concentra, ao máximo, toda e qualquer intenção de transformar qualquer estrutura social, política ou econômica. Enfim, para o pensador, o papel fundamental do partido seria o de, através da práxis, proporcionar o desenvolvimento de uma consciência junto aos seus membros, fundada em uma rigorosa análise científica da sociedade. (TRE/SC – *Doutrina resenha eleitoral* – MEZZAROBA, Borges. www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/borges_mezzaroba.htm-43k. Acesso em 23.5.2005.)

- 48 Schumpeter – Em *Capitalismo, socialismo e democracia*, este economista, realizando uma incursão no campo da ciência política, estabelece os fundamentos para uma análise sobre o regime político democrático tendo como ponto de partida a observação e descrição do que realmente pode ser observado na realidade concreta.

Através desse expediente empirista, Schumpeter nos propõe uma definição de democracia que rompe com o ideal clássico ligado à etimologia da palavra. A democracia *deixa de ser entendida* como o “governo do povo”, e sim como um método ou procedimento de escolha de lideranças, que devem conduzir os complexos assuntos públicos das sociedades modernas.

De acordo com esse autor, na teoria clássica, a questão fundamental ou o critério principal para a definição de um regime como democrático era a realização da vontade geral, que implementaria o ideal de deixar ao povo a atribuição de decidir sobre os assuntos políticos mais relevantes.

Em oposição a essa concepção, por acreditar ser inviável uma proposta que depende de elementos inexistentes, como uma “vontade geral” ou “bem comum”, Schumpeter inverte os elementos dessa equação política.

A eleição dos representantes que deveriam tomar as decisões, que na teoria clássica era um elemento secundário, passa a ocupar o papel de protagonista na definição do que é e do que não é uma democracia. Desta forma, o povo soberano do modelo anterior tem como principal missão “formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo (...)” (SCHUMPETER, 1961, p. 327).

A democracia passa a ser entendida, então, como um sistema de instituições que regula uma competição entre os indivíduos pelos postos desse corpo intermediário que irá tomar realmente as decisões políticas.

O que definiria um país como “de regime democrático” ou não, seria a existência de um determinado método ou procedimento, através do qual os homens se lançariam à

busca de votos, em uma competição regulamentada por algumas regras previamente definidas e aceitas por todos.

Essa definição inaugurada por Schumpeter provocou um grande debate no interior da ciência política, gerando muitos adeptos e críticos. A. SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*, 1ª edição brasileira; Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura S.A., 1961. (www.cie4nciapolitica.org.br/encontro/teopo/6.5.doc. Acesso em 30.5.2005.)

- 49 Um triunvirato ou *troika* é uma associação política entre três homens em pé de igualdade. Ao longo da história, ocorreram vários triunviratos, todos eles de pouca duração. Na história de Roma Antiga, existiram dois triunviratos. O *primeiro triunvirato* foi uma aliança política informal estabelecida em 59 a.C. entre Júlio César, Pompeu, o Grande, e Marco Licínio Crasso, que haveria de se prolongar até 53 a.C.

No início da década de 50 a.C., aparentemente nada havia a unir esses três homens: Júlio César, acabado de ser eleito cônsul, era um advogado brilhante, mas um *outsider* político; Pompeu era extremamente popular junto dos cidadãos, dado às suas conquistas militares, mas desprezado pela classe senatorial, pela falta de sangue azul da sua família; Crasso era considerado o homem mais rico de Roma, mas ao qual faltava influência política. Uma vez que César não tinha aliados políticos, Pompeu não conseguia obter terras de cultivo para os veteranos das suas legiões e Crasso não era levado a sério na sua idéia de conquistar o Império Persa, os três juntaram-se para unir esforços. Ao contrário do *segundo triunvirato*, esse acordo era informal e não continha nenhum valor jurídico. A única transação efectuada foi a de Júlia Cesaris, filha de César, que se tornou mulher de Pompeu, num casamento que haveria de se revelar feliz.

Durante o seu consulado em 59 a.C., César legislou terras para os soldados de Pompeu, apesar de forte contestação da facção conservadora do Senado e leis que favoreciam os negócios de Crasso. Em troca, obteve o apoio de Pompeu para conseguir a governação da Gália e iniciar a conquista de toda a região (Guerras Gálicas). Em 55 a. C., Pompeu e Crasso são eleitos cônsules em parceria e prolongam o poder de César na Gália por mais cinco anos. Crasso assegura, ainda, os fundos e legiões para a tão desejada campanha persa.

Mitterrand – É na França, depois de 1981 e com a eleição presidencial de François Mitterrand, que ocorre um notório fracasso da política de relançamento da “economia” pela via do “social”. No seu programa de candidatura, Mitterrand comprometeu-se a utilizar o Estado como instrumento privilegiado de promoção do crescimento económico e do progresso social: mais consumo, novos empregos públicos, melhores benefícios sociais e nacionalizações na banca e na indústria foram os meios escolhidos. Optou-se pelo Estado e desconheceu-se inteiramente o mercado, para vencer a crise francesa. Ela agravou-se.

Aparentemente, o escândalo foi duplo. De um lado, diz respeito a milhões de marcos recebidos secretamente pela União Democrática Cristã (CDU) e redistribuídos pelo presidente a organizações e dirigentes à sua escolha. Trata-se, aqui, não somente de uma violação criminoso da lei sobre os partidos políticos, mas também de uma traição das estruturas estatutárias, que foram privadas destas quantias. De outro lado, a CDU buscou recursos no exterior e os transferiu para contas bancárias alemãs. As operações foram camufladas como “empréstimos” e até como “heranças para compatriotas judeus”, como no caso da Federação de Hesse. Isto é, dinheiro sujo. Inúmeros casos foram revelados e suspeita-se de muitos outros.

Nos bastidores, tudo gira em torno de uma pergunta: quem são os doadores? No que diz respeito às doações que ele próprio recebeu, o chanceler Kohl considera-se comprometido com a promessa de não revelar as identidades. Os milhões destinados a financiar sua campanha eleitoral e oferecidos por François Mitterrand, via Elf Aquitaine,

não são mais questionados publicamente, embora a CDU nunca tivesse se queixado da TV, que revelou esse fato. Quanto ao dinheiro trazido do exterior, presume-se que pode ter entrado através de mecanismos utilizados no passado pelo partido para lavar o dinheiro das doações de empresas – particularmente o da Staatsbürgerliche Vereinigung, dissolvida logo depois do grande escândalo de financiamentos ilícitos da CDU, nos anos 80. Obviamente, a origem destes fundos continua misteriosa. (<http://www.diplo.com.br/aberto/0004/14.htm>).

- 50 Na Alemanha, a inevitável vítima das urnas foi o partido de Helmut Kohl, a União Democrática Cristã (CDU). Na primeira eleição regional depois do escândalo financeiro em que se meteu o líder da unificação alemão – no Estado de Schleswig-Holstein –, seu partido foi derrotado pelo SPD de Gerhard Schroeder por 43% contra 35%. Embora admitindo ter criado contas secretas no exterior para abrigar donativos para campanhas vindos de pessoas físicas e empresas, Kohl continuava a negar divulgar o nome dos contribuintes, alegando honra à palavra empenhada. A imprensa alemã especula que parte deste dinheiro poderia ter vindo de comissões recebidas de comerciantes de armas, eventuais intermediários de vendas de tanques à Arábia Saudita durante a Guerra do Golfo. O vácuo político criado dentro da CDU acabou sendo preenchido de forma surpreendente. (<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/panorama/2000/141revista.pdf>.)
- 51 A crise econômica de 1993, os escândalos de terrorismo de estado, como o caso GAL e numerosos escândalos de corrupção político-econômica, como o caso do tráfico de influências exercido por Juan Guerra, irmão do vice-presidente do governo Alfonso Guerra, no caso Ibercorp onde estava implicado o presidente do Banco Central espanhol, Mariano Rubio, ou o do Diretor-Geral da Guarda Civil, Luís Roldán, entre os de maior repercussão, corroeram a popularidade de Felipe González, e, em 1996, o PSOE perdeu as eleições, com o que o conservador Partido Popular chegou ao poder, e o PSOE foi relegado à oposição. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/PSOE>. Acesso em 14.6.2005.)
- 52 Bettino Craxi, padrinho político de Berlusconi, foi o primeiro peixe grande apanhado na Operação Mãos Limpas – cujo agente principal foi o promotor Antonio Di Pietro –, que acabou varrendo do mapa grande parte da corrupta elite política italiana. Condenado a mais de dez anos de prisão, Craxi fugiu para sua mansão na Tunísia, onde morreu alguns anos depois. ([http://www.ibgf.org.br/index.php?data\[id_secao\]=3&data\[id_materia\]=57](http://www.ibgf.org.br/index.php?data[id_secao]=3&data[id_materia]=57). Acesso em 15.6.2005.)
- 53 Comitê financeiro – Art. 19 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. “Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais.
- § 1º Os comitês devem ser constituídos para cada uma das eleições para as quais o partido apresente candidato próprio, podendo haver reunião, num único comitê, das atribuições relativas às eleições de uma dada circunscrição.
- § 2º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos estados e no Distrito Federal.
- § 3º Os comitês financeiros serão registrados, até cinco dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos”.
- 54 Doações – Art. 23 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. “A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta lei.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá fazer-se mediante recibo, em formulário impresso, segundo modelo constante do anexo.

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 4º Doações feitas diretamente nas contas de partidos e candidatos deverão ser efetuadas por meio de cheques cruzados e nominais”.

55 Não há limite máximo para os gastos eleitorais – “Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:

I – obrigatoriedade de constituição de comitês e designação de dirigentes partidários específicos, para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais;

II – caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades;

III – escrituração contábil, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados;

IV – obrigatoriedade de ser conservada pelo partido a documentação comprobatória de suas prestações de contas, por prazo não inferior a cinco anos;

V – obrigatoriedade de prestação de contas, pelo partido político, seus comitês e candidatos, no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados.

Parágrafo único. Para efetuar os exames necessários ao atendimento do disposto no *caput*, a Justiça Eleitoral pode requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União ou dos estados, pelo tempo que for necessário.

Art. 35. O Tribunal Superior Eleitoral e os tribunais regionais eleitorais, à vista de denúncia fundamentada de filiado ou delegado de partido, de representação do procurador-geral ou regional ou de iniciativa do corregedor, determinarão o exame da escrituração do partido e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aquele ou seus filiados estejam sujeitos, podendo, inclusive, determinar a quebra de sigilo bancário das contas dos partidos para o esclarecimento ou apuração de fatos vinculados à denúncia.

Parágrafo único. O partido pode examinar, na Justiça Eleitoral, as prestações de contas mensais ou anuais dos demais partidos, quinze dias após a publicação dos balanços financeiros, aberto o prazo de cinco dias para impugná-las, podendo, ainda, relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apurar qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos.

Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

I – no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do Fundo Partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II – no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no Fundo Partidário por um ano;

III – no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no Fundo Partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial, implica a suspensão de novas quotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei, cabíveis na espécie, aplicado também o disposto no art. 28.

Parágrafo único. A Justiça Eleitoral pode determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária ou de candidatos. (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.)

Art. 36. A partir da constituição dos comitês financeiros, as pessoas físicas e jurídicas poderão fazer doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, a partido ou a candidato, para as campanhas eleitorais.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido ou coligação;

III – no caso de pessoa jurídica, a um por cento da receita operacional bruta do ano anterior à eleição.

§ 2º Os percentuais de que tratam os incisos I e III do parágrafo anterior poderão ser excedidos, desde que as contribuições e doações não sejam superiores a setenta mil Ufirs e trezentas mil Ufirs, respectivamente.

§ 3º As doações e contribuições serão convertidas em Ufirs, pelo valor desta no mês em que ocorrerem. (Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995.)

56 Art. 39 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. “Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

I – para órgãos de direção nacional: até dois décimos por cento;

II – para órgãos de direção regional e municipal: até dois centésimos por cento.

§ 1º As doações de que trata este artigo podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, que remeterão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.

§ 2º Outras doações, quaisquer que sejam, devem ser lançadas na contabilidade do partido, definidos seus valores em moeda corrente.

§ 3º As doações em recursos financeiros devem ser, obrigatoriamente, efetuadas por cheque cruzado em nome do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta do partido político.

§ 4º O valor das doações feitas a partido político, por pessoa jurídica, limita-se à importância máxima calculada sobre o total das dotações previstas no inciso IV do artigo anterior, corrigida até o mês em que se efetuar a doação, obedecidos os seguintes percentuais:

I – para órgãos de direção nacional: até dois décimos por cento;

II – para órgãos de direção regional e municipal: até dois centésimos por cento.”

57 Art. 33 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. "Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens:

I – discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário;

II – origem e valor das contribuições e doações;

III – despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha;

IV – discriminação detalhada das receitas e despesas."

"Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:

I – obrigatoriedade de constituição de comitês e designação de dirigentes partidários específicos, para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais;

II – caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades;

III – escrituração contábil, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados;

IV – obrigatoriedade de ser conservada pelo partido a documentação comprobatória de suas prestações de contas, por prazo não inferior a cinco anos;

V – obrigatoriedade de prestação de contas, pelo partido político, seus comitês e candidatos, no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados.

Parágrafo único. Para efetuar os exames necessários ao atendimento do disposto no *caput*, a Justiça Eleitoral pode requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União ou dos estados, pelo tempo que for necessário".

58 Art. 8º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. "Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as

dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.”

59 Acesso eleitoral gratuito ao rádio e à televisão – Art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. “Para agilizar os procedimentos, condições especiais podem ser pactuadas diretamente entre as emissoras de rádio e de televisão e os órgãos de direção do partido, obedecidos os limites estabelecidos nesta Lei, dando-se conhecimento ao Tribunal Eleitoral da respectiva jurisdição”.

60 Proibição da propaganda paga – Art. 44 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. “A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta lei, vedada a veiculação de propaganda paga.

61 Vedação de propaganda difamatória – Art. 58 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. “A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.

§ 1º O ofendido, ou seu representante legal, poderá pedir o exercício do direito de resposta à Justiça Eleitoral nos seguintes prazos, contados a partir da veiculação da ofensa:

I – vinte e quatro horas, quando se tratar do horário eleitoral gratuito;

II – quarenta e oito horas, quando se tratar da programação normal das emissoras de rádio e televisão;

III – setenta e duas horas, quando se tratar de órgão da imprensa escrita.

§ 2º Recebido o pedido, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o ofensor para que se defenda em vinte e quatro horas, devendo a decisão ser prolatada no prazo máximo de setenta e duas horas da data da formulação do pedido.

§ 3º Observar-se-ão, ainda, as seguintes regras no caso de pedido de resposta relativo a ofensa veiculada:

I – em órgão da imprensa escrita:

a) o pedido deverá ser instruído com um exemplar da publicação e o texto para resposta;

b) deferido o pedido, a divulgação da resposta dar-se-á no mesmo veículo, espaço, local, página, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a decisão ou, tratando-se de veículo com periodicidade de circulação maior que quarenta e oito horas, na primeira vez em que circular;

c) por solicitação do ofendido, a divulgação da resposta será feita no mesmo dia da semana em que a ofensa foi divulgada, ainda que fora do prazo de quarenta e oito horas;

d) se a ofensa for produzida em dia e hora que inviabilizem sua reparação dentro dos prazos estabelecidos nas alíneas anteriores, a Justiça Eleitoral determinará a imediata divulgação da resposta;

e) o ofensor deverá comprovar nos autos o cumprimento da decisão, mediante dados sobre a regular distribuição dos exemplares, a quantidade impressa e o raio de abrangência na distribuição;

II – em programação normal das emissoras de rádio e de televisão:

- a) a Justiça Eleitoral, à vista do pedido, deverá notificar imediatamente o responsável pela emissora que realizou o programa para que entregue em vinte e quatro horas, sob as penas do art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, cópia da fita da transmissão, que será devolvida após a decisão;
- b) o responsável pela emissora, ao ser notificado pela Justiça Eleitoral ou informado pelo reclamante ou representante, por cópia protocolada do pedido de resposta, preservará a gravação até a decisão final do processo;
- c) deferido o pedido, a resposta será dada em até quarenta e oito horas após a decisão, em tempo igual ao da ofensa, porém nunca inferior a um minuto;

III – no horário eleitoral gratuito:

- a) o ofendido usará, para a resposta, tempo igual ao da ofensa, nunca inferior, porém, a um minuto;
- b) a resposta será veiculada no horário destinado ao partido ou coligação responsável pela ofensa, devendo necessariamente dirigir-se aos fatos nela veiculados;
- c) se o tempo reservado ao partido ou coligação responsável pela ofensa for inferior a um minuto, a resposta será levada ao ar tantas vezes quantas sejam necessárias para a sua complementação;
- d) deferido o pedido para resposta, a emissora geradora e o partido ou coligação atingidos deverão ser notificados imediatamente da decisão, na qual deverão estar indicados quais os períodos, diurno ou noturno, para a veiculação da resposta, que deverá ter lugar no início do programa do partido ou coligação;
- e) o meio magnético com a resposta deverá ser entregue à emissora geradora, até trinta e seis horas após a ciência da decisão, para veiculação no programa subsequente do partido ou coligação em cujo horário se praticou a ofensa;
- f) se o ofendido for candidato, partido ou coligação que tenha usado o tempo concedido sem responder aos fatos veiculados na ofensa, terá subtraído tempo idêntico do respectivo programa eleitoral; tratando-se de terceiros, ficarão sujeitos à suspensão de igual tempo em eventuais novos pedidos de resposta e à multa no valor de duas mil a cinco mil Ufirs.

§ 4º Se a ofensa ocorrer em dia e hora que inviabilizem sua reparação dentro dos prazos estabelecidos nos parágrafos anteriores, a resposta será divulgada nos horários que a Justiça Eleitoral determinar, ainda que nas quarenta e oito horas anteriores ao pleito, em termos e forma previamente aprovados, de modo a não ensejar tréplica.

§ 5º Da decisão sobre o exercício do direito de resposta cabe recurso às instâncias superiores, em vinte e quatro horas da data de sua publicação em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido oferecer contra-razões em igual prazo, a contar da sua notificação.

§ 6º A Justiça Eleitoral deve proferir suas decisões no prazo máximo de vinte e quatro horas, observando-se o disposto nas alíneas *d* e *e* do inciso III do § 3º para a restituição do tempo em caso de provimento de recurso.

§ 7º A inobservância do prazo previsto no parágrafo anterior sujeita a autoridade judiciária às penas previstas no art. 345 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

§ 8º O não-cumprimento integral ou em parte da decisão que conceder a resposta sujeitará o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco mil a quinze mil Ufirs, duplicada em caso de reiteração de conduta, sem prejuízo do disposto no art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

62 Art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988. “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida progressiva do

candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994.)

- 63 Lei Complementar nº 64/90, em seu art. 19 e seguintes: “Art.19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo corregedor-geral e corregedores regionais eleitorais.

Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no *caput* deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.”

- 64 “Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufirs, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (Artigo acrescido pela Lei nº 9.840, de 28.9.99 – *DOU* de 29.9.99.)

- 65 Que o TSE cassou o registro do Senador Humberto Lucena – Ementa: Abuso de autoridade. Parlamentar. Serviço Gráfico do Senado Federal. Consubstancia abuso de autoridade a utilização do serviço gráfico do Senado Federal em confecção de calendários, contendo a imagem do parlamentar, e que tenham sido enviados aos cidadãos do estado no qual possui o domicílio eleitoral, ocorrendo a remessa em pleno ano destinado às eleições.

Voto: “Não há dúvida, como apontado pelo digno vice-procurador, de que a conduta do recorrido revela abuso do poder de autoridade, uma vez, que mediante o uso de recursos públicos, obteve proveito próprio, divulgando a sua imagem em desrespeito às normas legais concernentes e vigentes. Inexiste, Senhor Presidente, outra interpretação que não seja a da responsabilidade do recorrido. Não há como dissociar, no caso concreto, a hipótese do art. 45, item II, da Lei nº 8.713 da previsão do inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.” (Ac. nº 12.244, de 13.9.94 – Recurso nº 12.244 – Classe 4ª – Rel. Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. Paraíba, João Pessoa.)

- 66 Cláusula que veio *a posteriori*, excluindo, da Lei de Licitação, os recursos do Fundo Partidário: Lei nº 9.096, de 19.9.95 – Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

“Art. 17, § 3º. “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.”

Art. 44, §§ 2º e 3º da Lei nº 9.096/95 – “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I – na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, este último até o limite máximo de vinte por cento do total recebido;

II – na propaganda doutrinária e política;

III – no alistamento e campanhas eleitorais;

IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

§ 1º Na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral sobre o cumprimento do disposto nos incisos I e IV deste artigo.

§ 2º A Justiça Eleitoral pode, a qualquer tempo, investigar sobre a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário.

§ 3º Os recursos de que trata este artigo não estão sujeitos ao regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993." (Parágrafo incluído pela Lei nº 9.504, de 30.9.97.)

67 Voto proporcional em listas abertas – Atualmente no Brasil, para o Legislativo é adotado o sistema de representação proporcional em listas abertas, o qual permite que o eleitor vote no candidato ou no partido. O candidato que receber o maior número de votos é eleito e os votos dados ao partido ajudam na fixação do quociente partidário. Os candidatos são escolhidos em convenção, sem ordem de classificação. (Mota, Aroldo Direito Eleitoral – *Na Constituição, na jurisprudência e na legislação*, Fortaleza: ABC Editora, 2002, p. 157-158.)

68 Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997 – Institui o número único de registro de identidade civil e dá outras providências.

"Art. 1º É instituído o número único de registro de identidade civil, pelo qual cada cidadão brasileiro, nato ou naturalizado, será identificado em todas as suas relações com a sociedade e com os organismos governamentais e privados.

Art. 2º É instituído o Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, destinado a conter o número único de registro civil acompanhado dos dados de identificação de cada cidadão.

Art. 3º O Poder Executivo definirá a entidade que centralizará as atividades de implementação, coordenação e controle do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, que se constituirá em órgão central do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil".



Impressão e acabamento:
Setor de Reprografia e Encadernação/COM/SDI