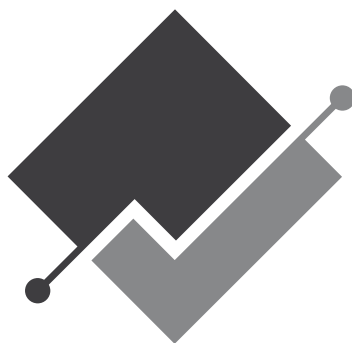




QUALIFICA

Mandato de Excelência

*TRE-SC: um Tribunal
Protagônico e Propositivo*



QUALIFICA

Mandato de Excelência

TRE-SC: um Tribunal
Protagonico e Propositivo

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

Rua Esteves Júnior, 68 - Centro
Florianópolis - SC - CEP 88015-130
Fone: (48) 3251-3714
E-mail: publicacoes@tre-sc.jus.br
<http://www.tre-sc.jus.br>

Editoração e diagramação

Rodrigo Camargo Piva (Seção de Publicações Técnico-Eleitorais/CGI)

Capa

Assessoria de Comunicação Social (ASCOM)

Revisão

Clarissa Mont'Alvão Fialho
Daniel Schaeffer Sell

A162q

Abreu, Cesar Augusto Mimoso Ruiz

Qualifica: mandato de excelência/ Cesar Augusto Mimoso Ruiz Abreu. –
Florianópolis: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2017.

Inclui anexos.

ISBN 978-85-8302-101-8

1. Justiça Eleitoral 2. Pacto federativo 3. Princípios constitucionais
4. Projeto Qualifica – mandato de excelência
- I. Santa Catarina. Tribunal Regional Eleitoral. II. Título.

CDU 342.8(816.4)

Sumário

Apresentação, 5

Agradecimentos, 7

Prefácio, 11

Introdução, 15

PARTE I - A JUSTIÇA ELEITORAL REESCREVENDO O SEU PAPEL INSTITUCIONAL, 20

CAPÍTULO I - A Justiça da Democracia, **20**

CAPÍTULO II - Aprofundando o Diálogo Interinstitucional, **23**

CAPÍTULO III - Patriotismo Eleitoral, **28**

PARTE II - REDISCUSSÃO DO PACTO FEDERATIVO, 32

CAPÍTULO IV - O Princípio Federativo e a Descentralização Política, **32**

CAPÍTULO V - A Federação na Constituição de 1988, **39**

CAPÍTULO VI - O Direito de Rever o Pacto Federativo, **46**

PARTE III - OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORIENTADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 58

CAPÍTULO VII - A Administração Pública a Partir da Constitucionalização do Direito, **58**

CAPÍTULO VIII - A Força dos Princípios Constitucionais, **60**

CAPÍTULO IX - Os Princípios Constitucionais Explícitos, Vinculantes para a Administração, **70**

PARTE IV - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, 84

CAPÍTULO X - A Elevação Constitucional da Eficiência e a Mudança de Comportamento na Administração Pública, **84**

CAPÍTULO XI - A Grandeza e a Projeção do Princípio da Eficiência, **91**

CAPÍTULO XII - Boa Administração Pública como Direito do Povo e Dever do Estado: Direito à Lei Perfeita e ao Governo Ótimo, **95**

PARTE V - COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA BUSCA DE UMA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE EXCELÊNCIA, 101

CAPÍTULO XIII - A Excelência da Gestão Pública Municipal, 101

CAPÍTULO XIV - A Vitória da Democracia, 105

CAPÍTULO XV - Por um Mandato de Excelência, 116

Conclusão, 123

Referências, 126

ANEXO I - Projeto QUALIFICA - Mandato de Excelência, 131

ANEXO II - Quadro representativo das transferências dos recursos arrecadados pela União, para Estados e municípios, decorrentes de impostos federais e de receitas previdenciárias, 167

ANEXO III - Quadro comparativo do número de Deputados Federais por Estado, considerada a representação proporcional do povo, 173

ANEXO IV - Artigos jornalísticos publicados na imprensa, 177

ANEXO V - Enunciados produzidos pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina para as Eleições de 2016, 199

Apresentação

A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) tem a satisfação de apresentar a obra “Qualifica – Mandato de Excelência”, retrato do projeto homônimo que envolve inúmeras organizações de escol e muito engrandece a sociedade catarinense por sua ousadia e alcance.

Como entidade cinquentenária de Santa Catarina, a UDESC colocou-se ao lado da Justiça Eleitoral catarinense desde a fase embrionária desse empreendimento – iniciado com o “Programa de Qualificação de Candidatos e Eleitos” –, na busca por transformar o quadro de descrédito político e de crise institucional vivido pelo país.

Iniciativas como o “Qualifica – Mandato de Excelência” merecem aplausos de todos os nossos concidadãos, registrando na história o momento em que os diversos atores sociais convergem para a construção de uma nova realidade política no país, contribuindo significativamente para a reflexão e o debate sobre a ética pública, a democracia, a cidadania e a responsabilidade dos agentes públicos e dos entes federativos.

Como um de seus principais idealizadores e autor desta obra, o Desembargador Cesar Abreu conclama a classe política, os eleitores e a sociedade em geral, em especial os detentores de poder, a partir de Santa Catarina, ao desafio de investir na excelência da Administração Pública, esforço esse compartilhado pela UDESC com vistas à formação de cidadãos conscientes de seu real papel social.

Marcus Tomasi
Reitor da UDESC

Agradecimentos

Ao Tribunal Regional Eleitoral e seus integrantes, do passado e do presente, que fizeram e fazem dessa Justiça Especializada a verdadeira *Justiça da Democracia*; em destaque os juízes da Corte, efetivos e substitutos, que dividiram ou ainda dividem comigo a responsabilidade de bem administrar os destinos dessa Justiça Especial, a seguir nominados: Antônio do Rêgo Monteiro Rocha, Marcus Tulio Sartorato, Cid José Goulart Júnior, Davidson Jahn Mello, Helio David Vieira Figueira dos Santos, Vilson Fontana, Vânia Petermann, Stephan Klaus Radloff, Rodolfo Cezar Ribeiro da Silva Tridapalli, Luisa Hickel Gamba, Alcides Vettorazzi, João Batista Lazzari, Antonio Fernando Schenkel do Amaral e Silva, Ana Cristina Ferro Blasi, Wilson Pereira Júnior, Bárbara Lebarbenchon Moura Thomaselli, Fernando Luz da Gama Lobo D'Eça e Rodrigo Brandeburgo Curi¹.

¹ Juiz Efetivo Antônio do Rêgo Monteiro Rocha (Desembargador - início em 18/03/2016); Juiz Substituto Marcus Tulio Sartorato (Desembargador - início em 18/03/2016); Juiz Substituto Cid José Goulart Júnior (Desembargador - início em 18/03/2016); Juiz Efetivo Davidson Jahn Mello (Juiz de Direito - início em 04/07/2016); Juiz Efetivo Helio David Vieira Figueira dos Santos (Juiz de Direito - início em 10/06/2015); Juiz Efetivo Vilson Fontana (Juiz de Direito - término em 29/06/2016); Juíza Substituta Vânia Petermann (Juiz de Direito - início em 28/07/2016); Juiz Substituto Stephan Klaus Radloff (Juiz de Direito - início em 24/11/2016); Juiz Substituto Rodolfo Cezar Ribeiro da Silva Tridapalli (Juiz de Direito - término em 01/09/2016); Juíza Efetiva Luisa Hickel Gamba (Juiz Federal - início em 21/11/2016); Juiz Efetivo Alcides Vettorazzi (Juiz Federal - término em 18/11/2016); Juiz Substituto João Batista Lazzari (Juiz Federal - término em 19/11/2016); Juiz Substituto Antonio Fernando Schenkel do Amaral e Silva (Juiz Federal - início em 23/01/2017); Juíza Efetiva Ana Cristina Ferro Blasi (Jurista - início em 04/09/2015); Juiz Efetivo Wilson Pereira Júnior (Jurista - início em 28/11/2016); Juíza Efetiva Bárbara Lebarbenchon Moura Thomaselli (Jurista - término em 27/07/2016); Juiz Substituto Fernando Luz da Gama Lobo D'Eça (Jurista - início em 02/09/2015) e Juiz Substituto Rodrigo Brandeburgo Curi (Jurista - término em 10/12/2016).

Extensivos, ainda, ao Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz, que dirige a Escola Judiciária Eleitoral de Santa Catarina – EJESC.

Aos Juízes Eleitorais do Estado, os maiores responsáveis pela lisura e brilho de todo e qualquer processo político eleitoral.

Aos servidores da Justiça Eleitoral como um todo, pela presteza e competência nas ações, em especial ao Diretor-Geral, Sr. Sérgio Manoel Martins, pela impecável coordenação das atividades desenvolvidas.

Aos Mesários, Delegados de Prédio, Membros da Junta Eleitoral, Escrutinadores, Técnicos de Urna, entre outros colaboradores, que prestaram com eficiência e alto espírito público os serviços eleitorais, de importância fundamental para o sucesso do processo eleitoral realizado.

Aos partidos políticos e candidatos, eleitos e não eleitos, pelo exemplo de participação democrática e comedimento nas ações de campanha empreendidas, visando à conquista legítima do voto popular.

Aos eleitores, particularmente, pelo exercício reto e honesto no ato de votar, dando ao país exemplo de cidadania e consciência política.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por seu plenário, pela oportunidade de representá-lo perante a Justiça Eleitoral, bem assim por não medir esforços para que pudesse assim bem fazê-lo; em especial ao Presidente, Desembargador José Antônio Torres Marques, que colocou à disposição o corpo funcional da Corte para as parcerias que se fizessem necessárias.

Ao Governo do Estado de Santa Catarina, na pessoa do Governador Raimundo Colombo, que se faz representar, na parceria estabelecida com o TRE-SC, pela Fundação Escola de Governo – ENA no desenvolvimento do projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”.

À Assembleia Legislativa do Estado, por todos os seus Deputados, indistintamente, representados nas diversas parcerias estabelecidas com o TRE-SC pelo Presidente Gelson Merísio e, mais recentemente, pelo Presidente Silvio Dreveck, aos quais rendo homenagens pessoais, diante do desprendimento e alto espírito público que está a guiar as suas ações nessas inter-relações com a Justiça Eleitoral, em atendimento ao interesse maior da sociedade catarinense.

Aos parceiros institucionais, públicos e privados, conquistados ao longo do processo político eleitoral – a exemplo do Exército Brasileiro, do Estado de Santa Catarina, da ALESC, da ACALEJ, do TJSC, do MPSC, do TCE, da OAB/SC, da UDESC, da UNIVALI, do IBGE, do CEJUR, da FECAM, da UVESC, da ENA, da FIESC e do Banco do Brasil, além das associações de classe, da Magistratura e do Ministério Público, e respectivas escolas –, por acreditarem que é possível mudar e buscar, por ações coordenadas e cooperadas, a realização do fim último do Estado, a paz social e o bem comum.

Aos integrantes dos órgãos do Ministério Público, estadual e federal, em especial ao Procurador Geral de Justiça do Estado, Dr. Sandro José Neis, e aos Procuradores da República, Drs. Marcelo da Mota, Roger Fabre e André Stefani Bertuol, cujo apoio, compreensão e determinação nunca faltaram.

Às forças de segurança pública, Polícia Militar, Civil, Federal e Rodoviária, estadual e federal, pelo impecável trabalho realizado nas eleições municipais.

Aos órgãos de imprensa, pela colaboração na divulgação dos atos da Justiça Eleitoral e pela qualidade e responsabilidade com que noticiaram os acontecimentos envolvendo o pleito municipal levado a termo.

Especiais aos Desembargadores Marcus Túlio Sartorato, Cid Goulart e Rodrigo Tolentino de Carvalho Collaço, os dois primeiros pela coordenação do projeto que envolveu a publicação de artigos jor-

nalísticos de esclarecimento e orientação de partidos políticos, candidatos e eleitores, e o último, por tornar realidade o projeto “A Vitória da Democracia”, mais uma iniciativa destinada a conduzir melhor o processo eleitoral.

À NEOVOX, por seus representantes, Fábio Veiga e Rodrigo Lapolli, pelo importante, competente e dedicado apoio, na só perspectiva da contribuição cívica e voluntária de bem servir.

Por derradeiro, aos abnegados advogados, que com retidão, competência, tirocínio e zelo profissional defenderam as causas que lhes foram outorgadas, respeitosos sempre no trato com Juízes, Promotores de Justiça, Procuradores da República e com a Corte Eleitoral.

Cesar Abreu
Presidente do TRE-SC

Prefácio

A obra que neste momento se apresenta ao universo jurídico e político do país traduz mais um ensaio valoroso, com vista às mudanças de postura e de atitude que se está a exigir da sociedade como um todo.

Parte da percepção comum de que as coisas na política não caminham a contento e que o Estado, absorvido e atormentado pelos escândalos de corrupção, a envolver também parcela da classe empresarial, parece pôr-se de costas para o cidadão, defendendo interesses particulares em detrimento do bem comum.

Nessa perspectiva, revisando ou reescrevendo o seu papel institucional, a Justiça Eleitoral procura indicar soluções, sem a pretensão de serem novas, inéditas ou revolucionárias, senão apenas factíveis, ao alcance de todos aqueles que, comprometidos com o bem-estar coletivo, sabem muito bem que a paz social e o desenvolvimento só se atingem com trabalho, perseverança, exemplo e dignidade na conduta pública e privada.

Assim, propugna a Justiça Eleitoral, particularizada como sendo a Justiça da Democracia – acompanhada de inúmeros parceiros, públicos e privados, responsáveis e dotados dos sentimentos de brasilidade –, venham todos, a começar pela população em geral, mas principalmente os agentes públicos, em especial os detentores de mandato, assinarem, em conjunto e por consenso, uma nova página na história do país.

Aponta, ainda, na direção do diálogo interinstitucional, a exemplo do que realiza o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina; do restabelecimento do sentimento patriótico, de mudança moral e comportamental em sociedade; da rediscussão e revisão do pacto federativo, devolvendo aos Estados e municípios, primeiro, o grau de autonomia perdido, essencial para, sem hierarquia ou subordinação, estabelecerem o que de seu peculiar interesse, depois, a

proporcionalidade da representação política e maior igualdade na equalização fiscal; da observância obrigatória e vinculativa dos princípios constitucionais orientadores da Administração Pública, em destaque o da eficiência, pressuposto para o exercício de uma boa e promissora Administração Pública, no Legislativo e no Executivo, direito do povo e dever do Estado, imprescindível para a realização de um governo ótimo e para garantia do direito à lei perfeita, constitucional e limitativa da margem de discricionariedade ao indispensável; como ainda da cooperação entre as instituições, para a deflagração de um processo de construção de administrações de excelência, em todas as instâncias governamentais e em todos os poderes da República.

Corolário do que sinaliza como uma urgência ou emergência para o Legislativo e o Executivo Municipais – os primeiros a serem chamados para reescreverem as suas respectivas histórias, fazendo mais e melhor, com menos, conhecido o reflexo que operam a nível estadual e nacional, porquanto são os entes locais os produtores das riquezas e os mais sacrificados pelo desajuste do sistema federativo vivenciado –, registra os passos iniciados na construção dessa mudança desejada: a começar pelo projeto denominado “A Vitória da Democracia”, sintetizado na chamada do eleitor à responsabilidade e dos partidos políticos e candidatos a mandatos eletivos a seus compromissos com a sociedade; seguido do projeto “Qualifica – Mandato de Excelência” que, além de se preocupar com a qualificação dos eleitos, objetiva o resgate da credibilidade da classe política como indispensável à Democracia e ao Estado de Direito, uma contribuição para abrir a porta por onde haverão de passar, realizando, as grandes aspirações sociais, na trajetória cívica por um país sempre mais livre, justo, solidário e fraterno.

Na minha avaliação pessoal, uma grande e inovadora iniciativa da Justiça Eleitoral, que passa a se preocupar com aquilo que justificou a sua existência, “moralizar as eleições no país, como elemento capaz de resgatar o respeito à representação política”, e não

só com a preparação e ultimação das eleições, pois sendo Justiça da Democracia não poderia omitir-se no pós-eleições, deixando à sorte os eleitores e os eleitos, mas acompanhar, sem interferência política, de forma republicana e democrática, a concretização fiel dos mandatos, ajudando e orientando no seu exercício, como contributo para uma nobre causa.

Para o atual Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, com quem convivo e divido preocupações, um projeto simples e despretenhoso dessa Justiça Especializada, que haverá de contar com outros atores mais eloquentes e dinâmicos, entretanto, vigoroso o suficiente para alcançar o bem-estar social, obrigação primeira de todo agente público.

Parabéns ao Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina – TRE-SC, por mais essa iniciativa pioneira, que o torna “um tribunal protagonístico e propositivo”, preocupado em abrir horizontes na satisfação dos ideais republicanos e democráticos do nosso sofrido e angustiado povo brasileiro.

Maria do Rocio Luz Santa Ritta

Desembargadora – TJSC

Introdução

A Justiça Eleitoral Catarinense sempre se fez destaque no cenário nacional, seja pela qualidade profissional, altivez e abnegação de seus quadros funcionais, permanentes e transitórios, de servidores e juízes, seja pela cooperação recebida da sociedade, nos seus serviços auxiliares, ou ainda, por sua capacidade de inovar, de transformar a realidade vivida, a exemplo, no campo tecnológico, da *urna eletrônica*, máquina revolucionária que tanto orgulho proporciona e se universaliza como mais uma grande conquista da modernidade.

Disputas da paternidade do sistema à parte, para nossa gente uma realização genuinamente catarinense².

Em dimensão não tão singular ou revolucionária, mas igualmente inovadora e enriquecedora do modelo de Justiça Especializada que temos, outras iniciativas se sucederam ao longo do tempo, decorrentes das sucessivas e vitoriosas administrações que marcaram a história da Justiça Eleitoral em Santa Catarina, a exemplo, na área do conhecimento, da criação da Escola Judiciária Eleitoral – EJESC³,

² O Museu da Justiça Eleitoral, inaugurado pelo TSE, na cidade do Rio de Janeiro, registra, quanto ao nascimento da urna eletrônica, o reconhecimento do município de Brusque/SC como precursor na informatização do voto. Consigna, ainda, que na eleição de 1989, uma seção eleitoral daquele município usou um microcomputador para coletar votos, correspondendo ao início das tentativas de implementação do voto eletrônico pela Justiça Eleitoral. E mais, que essa experiência catarinense também se reproduziu em março de 1991, com o plebiscito para a emancipação do distrito de Cocal do Sul, sendo essa a primeira de várias consultas populares realizadas por meio de microcomputadores adaptados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Anota, que o sistema de votação informatizada do TRE foi uma das inspirações para a urna eletrônica e que a ideia da zerésima, por exemplo, surgiu nesse sistema. Finalmente, que as experiências catarinenses demonstram que os eleitores brasileiros estavam preparados para votar por meio de uma máquina, como previsto no Código Eleitoral de 1932, artigo 57, inciso II, número 2.

³ Criada pela Resolução TRESC n. 7.376/2004, sob a presidência do Desembargador Carlos Prudêncio, e remodelada pelas Resoluções TRESC n. 7.927/2015 e 7.928/2015, na gestão do Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz. A reformu-

que se lança ao desafio da formação, atualização e especialização de magistrados e servidores, de estímulo ao estudo, à pesquisa e à produção científica em matéria eleitoral e de ações institucionais de responsabilidade social voltadas ao fortalecimento da cidadania e da participação política.

Na gestão que corre – biênio iniciado em 18 de março de 2016, ano de eleições municipais –, o compromisso ingente traduziu-se em viabilizar materialmente a realização do pleito, considerada a escassez dos recursos federais disponibilizados, tamanho o corte orçamental imposto ao TSE e, consequentemente, aos TREs, decorrência da malversação do dinheiro público, empreendida a partir de uma corrupção sistêmica instalada nas entranhas do poder estatal federal, que não preservou partidos ou ideologias.

Essa circunstância, que obrigou a Justiça Eleitoral a ser ainda mais proativa, a fazer mais, com menos, numa cruzada pela máxima eficiência, trouxe nas suas entrelinhas um recado até pouco tempo não claramente percebido por muitos, de que o Brasil estava mergulhado nas trevas da perversão política e empresarial, contaminados os negócios da nossa pátria por interesses não republicanos, contrários ao bem comum e à decência exigida na vida pública e privada.

O alerta, uma vez percebido, foi fatal. Passou a ser compreendida como sendo também da Justiça Eleitoral a responsabilidade de ajudar o país a sair do atoleiro da corrupção, impondo-lhe interagir, mais do que nunca, para a garantia da normalidade do processo político e para a legitimidade do pleito eleitoral. Garantir eleições

lação da estrutura orgânica da EJESC contou com o auxílio da Academia Judicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina na gestão do Desembargador Pedro Manoel Abreu, ampliando-se a parceria na gestão do Desembargador Luiz César Medeiros. Atualmente, a EJESC desenvolve as atividades de formação inicial e continuada de juízes eleitorais e a capacitação do quadro funcional, incluindo o treinamento dos servidores para atuação nas eleições e na execução de projetos estratégicos, a exemplo do cadastramento biométrico dos eleitores.

livres, limpas e transparentes passou à ordem do dia, como também desencadear uma série de iniciativas voltadas a preservar a dignidade e pureza do voto e a assegurar candidaturas sem máculas, comprometidas com a salvaguarda do interesse público, qualificando-as, orientando-as e informando-as sobre as leis e as responsabilidades correspondentes.

Em reduzido espaço de tempo, um longo caminho foi percorrido, iniciando a Justiça Eleitoral por deflagrar um primeiro projeto, denominado “A Vitória da Democracia”, fazendo ver a importância das Eleições para o Estado Democrático de Direito e da Política para a Democracia, da proeminência do voto e da grandeza de uma representação política séria, único meio legítimo para fazer encurtar a distância entre as promessas de direitos solenemente postas na Constituição e a sua efetivação prática.

Empenhou-se, a Justiça Eleitoral, por fazer a sociedade enxergar, com lupa cívica, a relevância do momento, do que estavam a representar, em termos de possibilidade de mudança, as eleições municipais, afirmando-as como as mais importantes eleições do país, porquanto, por meio delas, do resultado saído das urnas, viria a esperança da quebra do círculo vicioso, até agora presente, da corrupção, que, não combatida, contagia e contamina as eleições vindouras, estaduais e nacionais.

Foi então trabalhado e incentivado, ao longo de 2016, o controle social das campanhas políticas e provocado o eleitor para que não desistisse dos seus candidatos nem esquecesse de suas propostas, cobrando-as, acaso eleitos, cumprimento fiel pelas vias democráticas disponíveis.

Houve uma massiva disponibilização de conteúdos didáticos por parte do TRE-SC, algumas dessas iniciativas em parceria com a ALESC, a UDESC, o MPSC, a OAB/SC e o TCE, entre outros importantes apoiadores, tratando do tema eleições, com a realização de encontros, ciclos de estudos e palestras regionais, preparando

todos os envolvidos no pleito eleitoral, de candidatos a colaboradores e eleitores, além da realização de um marcante Congresso de Direito Eleitoral, em Florianópolis, reunindo mais de 800 pessoas, com divulgação, em tempo real, pela TVAL (TV da Assembleia Legislativa do Estado). Tudo na perspectiva de contribuir para uma mudança de mentalidade, na plena convicção de que uma nova postura da classe política passa, necessariamente, pela real avaliação que o eleitor venha a fazer dos candidatos.

No decorrer da realização desses eventos, da sua entusiasmada aceitação, tornou-se voz corrente que a Justiça Eleitoral não poderia encerrar o seu contributo, enquanto *Justiça da Democracia*, com a diplomação dos eleitos, ou seja, que a sua participação na cena do processo eleitoral não poderia ficar restrita aos atos preparatórios e de ultimação do pleito, como se não houvesse um pós-eleição ou como se a legitimidade do exercício do mandato recebido das urnas também não fosse preocupação sua.

Nasceu, ou pelo menos foi gestado, no decorrer da marcha do processo eleitoral, com o concurso de vários atores então já integrados em parcerias institucionais, públicas e também privadas, o embrião do projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”, inicialmente nominado de “Pacto por um Município de Excelência”, cujo texto completo compõe o Anexo I desta obra.

Na concepção, o resgate da *credibilidade* da classe política, para garantia da legitimidade do Estado e de suas instituições; a busca da *qualificação* dos candidatos eleitos e de seus futuros colaboradores; a disseminação das melhores iniciativas na área da administração municipal, no Executivo e no Legislativo, com a idealização de caderno de *boas práticas*; e a obstinada pretensão de um modelo de *gestão pública* o mais *eficiente* e transparente possível. Na finalidade, construir o diálogo e a colaboração interinstitucional, sem influência ou interferência na atividade política, própria desses agentes, que para tanto foram especialmente eleitos e, portanto, os

escolhidos para guiarem os destinos de suas comunidades, para o que também bem-vinda toda colaboração republicana e democrática.

E é com esses projetos ou iniciativas, e algumas reflexões adicionais, que esta singela publicação se ocupa, abrindo caminho para um segundo volume, que possa espelhar os resultados que venham a ser obtidos, na certeza de que assim o fazendo, a Justiça Eleitoral, como “Justiça da Democracia”, poderá se fazer mais próxima do eleitor, o verdadeiro mandatário da República.

PARTE I

A JUSTIÇA ELEITORAL REESCREVENDO O SEU PAPEL INSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

A Justiça da Democracia

A Justiça Eleitoral, no Brasil, foi pensada com o propósito de moralizar as eleições no país, como elemento capaz de resgatar o respeito à representação política, dominada pelas influências dos coronéis, pelo patrimonialismo, pelo clientelismo e pelas fraudes. Nada mais atual!

Foi a Revolução de 1930 que fez desaguar na criação do Código Eleitoral, Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, diploma legal que, a par de sua missão primeira, da reconquista do bom nome na política, criou a Justiça Especializada, independente, voltada não só à organização das eleições, ao alistamento eleitoral, à votação, à apuração dos votos, à proclamação e à diplomação dos eleitos, como ao julgamento dos crimes eleitorais. E mais, instituiu o voto feminino, baixou para 18 anos o limite de idade para ser eleitor, como ainda conferiu maior segurança ao sigilo do sufrágio.

Entregou-se ao Poder Judiciário dos Estados-membros, equidistantes das disputas, separado institucionalmente dos comandos dos coronéis, o desafio de liquidar qualquer forma estranha de interferência no pleito eleitoral.

Embora desde então não tenha a Justiça Eleitoral alcançado erradicar, com sua atuação solitária, sem o concurso indissociável da sociedade amadurecida, os vícios que costumam contaminar o pleito eleitoral, tem conseguido reduzi-los significativamente, a partir de inúmeras iniciativas de conscientização de eleitores e de candidatos, dos partidos políticos e de seus afiliados, bem como de todos quan-

tos, tendo responsabilidade, sabem que uma Nação só se constrói e se fortalece com a dignidade e seriedade dos seus próceres.

A Carta de 1934 é que constitucionalizou a Justiça Eleitoral (art. 63, *d*), haurindo-a à condição de instituição permanente e independente, confiando-lhe todo o processo eleitoral, como ainda estabeleceu ser competência exclusiva da União legislar sobre essa matéria.

Subsequente ao Código Eleitoral de 1932 surge a Lei n. 48, de 4 de maio de 1935, impondo-lhe algumas modificações, percebida como um segundo código, agora parametrizado a partir da Constituição.

Segue-se o Estado Novo, da era Vargas, com a Constituição de 1937, a qual, ao tratar do Poder Judiciário, a ele não soma a Justiça Eleitoral, excluía olímpicamente, tendo havido a supressão das garantias fundamentais, entre as quais o direito ao voto e às eleições diretas periódicas, o que perdurou até 1945, quando editado o Decreto n. 7.586/1945, o qual restabeleceu essa Justiça Especial.

Com a sobrevivência da Constituição de 1946, que expressamente reinseriu a Justiça Eleitoral no contexto alusivo ao Poder Judiciário, assim permanecendo até os dias que correm, tivemos a edição do Código Eleitoral de 1950, de 24 de julho, Lei n. 1.164, que vigorou até o atual Código Eleitoral, Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965, já também ultrapassado e com mais de 50 anos de existência.

Na atualidade, paira no ar uma expectativa de reinvenção jurídico-política do modelo de Justiça Eleitoral, mais afirmativa na garantia da lisura do processo eleitoral, para satisfação suprema da vontade popular e legitimidade do mandato, como contribuição decisiva para o fortalecimento da Democracia e a recuperação dos alicerces republicanos que guiam a vida nacional.

As exigências sociais, afirmadas nas manifestações de rua – que inspiram a necessidade da luta renhida por eleições sempre mais limpas, livres e transparentes, pela alternância no poder, pela afirmação do Estado Democrático de Direito, da liberdade de expressão e

do respeito à vontade soberana do povo, em contraposição às práticas eleitorais desviantes, às fraudes, à corrupção, à captação ilícita do sufrágio, ao abuso do poder econômico, político e de autoridade, entre tantos outros atentados à normalidade institucional –, estão a impor a soma de esforços públicos e privados, de atores sociais e políticos, na concretização de um fim libertário, o do resgate da credibilidade da classe política, caminho único capaz de revelar representantes legítimos e compromissados com os ideais democráticos e republicanos que sustentam os pilares de nossa machucada Federação.

Não há eleições limpas sem candidatos honestos, dignos do voto. Portanto, precisamos combater insistentemente o bom combate para extirpar da vida pública os maus políticos, os desajustados sociais, os descompromissados com o bem comum e com os ideais republicanos e democráticos que singularizam a nossa vocação cidadã.

Há uma emergência apenas, por certo, a mudança de paradigma, que se viabiliza através do diálogo, da convergência e da cooperação dos diversos atores sociais, juízes, promotores de justiça, advogados, integrantes dos órgãos de controle, das universidades, de entidades públicas e privadas, colaborativas, com vista a uma Administração Pública, no Legislativo e no Executivo, eficiente, capaz e digna de encômios.

De concreto, o desejo e a esperança de mudar o Brasil a partir do exemplo que virá dos municípios de Santa Catarina, renovadas as expectativas e os compromissos para com o bem-estar comum.

CAPÍTULO II

Aprofundando o Diálogo Interinstitucional

A Justiça Eleitoral em Santa Catarina, como sói acontecer nas demais unidades da Federação, intimamente ligada, por sua composição de primeiro e segundo grau, à Justiça Comum estadual, não poderia fazer-se distante do pensamento que anima e orienta os juízes estaduais catarinenses, aos quais se somam outros importantes e essenciais atores, da advocacia e do Ministério Público, no sentido da necessária interação e inter-relação entre os poderes constituídos, instituições afins e a sociedade, sem quebra ou perda da independência que há de se preservar, com harmonia, para o fim da busca do bem comum e realização plena do interesse público.

Protagonico, exemplo que a Justiça Eleitoral quer seguir, o Judiciário Estadual catarinense ao longo de sua história vem desenvolvendo inúmeras iniciativas consorciadas com vista à mais ampla satisfação dos interesses da sociedade por justiça, a exemplo da implementação de unidades jurisdicionais que melhor atendam aos seus clientes habituais (Poder Público, bancos, seguradoras, etc.), eventuais (os cidadãos em geral) e especiais (infância, adolescência, família, idosos, causas sociais e prioritárias), e da criação de um Conselho de Gestão, Modernização Judiciária, Políticas Públicas e Institucionais, exatamente para fomentar um diálogo interinstitucional permanente, que permita não só tornar realidade o sonho por uma Justiça mais efetiva, como alcançar, no limite do possível, a satisfação das expectativas da sociedade quanto ao Legislativo e ao Executivo. Diálogo positivo este, ao qual não poderia faltar o Tribunal de Contas, entre outros parceiros sociais.

Desenvolvem-se estudos perante o Conselho daquele Tribunal estadual, inclusive na área da segurança pública, em especial sobre o sistema penitenciário. Em execução, com forte dimensão

social, o programa de regularização das habitações, denominado “Lar Legal”, conduzido com desvelo pelo eminente Desembargador Lédio Rosa de Andrade, dentre outros.

É preciso, portanto, ir sempre além para transformar a justiça praticada no Estado Catarinense, seja qual for a sua especialidade, o que agrega a Justiça Eleitoral, em referência nacional na agilidade, na qualidade e na segurança jurídica, e em exemplo na inter-relação entre os Poderes, pela via da cooperação mútua, o que não interfere nem compromete a independência que singulariza a nossa matriz republicana e federativa, mas antes realiza e completa o compromisso constitucional de harmonização institucional e do povo no poder.

A filosofia que emprega a Justiça catarinense, que merece ser prestigiada, copiada e aplaudida, é a de se transformar em centro irradiador de debates e soluções não só dos problemas estritamente ligados ao Judiciário, mas também daqueles indiretamente vinculados à Justiça, como a segurança pública, a questão penitenciária, os direitos de cidadania e tantos outros que aflijam a população, com ênfase na gestão pública de qualidade e de resultados, visando ao bem da sociedade.

Alcançar o limite do possível e do desejável no desempenho da instituição é o desafio de todo administrador e a expectativa de todo e qualquer administrado. Essa perspectiva, entretanto, só se concretiza se a organização, pública ou privada, tiver a capacidade de identificar e atuar sobre suas carências, com o objetivo de satisfazer os anseios de sua clientela, praticando competentemente a arte do planejamento estratégico.

A questão fundamental do planejamento estratégico é saber: 1. Onde se está? 2. Onde se quer chegar? 3. Como lá estar? Sem essas respostas, vale a máxima: para quem está perdido, todo caminho serve!

O Conselho antes referenciado nasceu da ideia, bastante difundida nos dias atuais, da gestão de excelência, da busca de um modelo que seja ao mesmo tempo eficiente, célere, descomplicado e acessível, como sempre sonhado pelo povo. O seu compromisso, único capaz de justificar a sua existência, é contribuir para livrar o Poder Judiciário, definitivamente, dessa impressão corrente, de uma instituição que continuou com a estrutura arcaica, emperrada, incapaz de acompanhar a modernização da empresa privada e até mesmo de ajustar-se à conformação do Estado contemporâneo, que se pretende ágil, enxuto e flexível, para ser eficaz, ou, ao menos, ajudar a apagar a imagem, contestada por muito poucos, de que a Justiça é cara e lenta e de que o problema é mais de gestão e racionalização do que de recursos.

A ideia do Tribunal estadual foi a da formulação de uma agenda política, social e econômica, comum às duas esferas de Poder, estadual e municipal, e institucionalizar o “diálogo” permanente entre o Executivo e o Legislativo, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e tantos outros, com o objetivo de adotar e fazer implementar um Projeto de Reconstrução e Desenvolvimento de Santa Catarina para 2030.

É o que também cabe ao Tribunal Eleitoral fazer, enquanto Tribunal da Democracia.

A cooperação entre os Poderes da República, aliás, possui previsão constitucional (art. 241 da CF), basta querer e implementar.

Essa disposição, ademais, é a chave da própria descentralização, implícita no princípio federativo da subsidiariedade⁴, segundo

⁴ O princípio da subsidiariedade, inspirado na Constituição alemã determina que sempre que uma determinada função puder ser exercida pela instância hierarquicamente inferior não deverá ser assumida pela que está acima. Em outros termos, o Governo Federal não deve arcar com responsabilidades que os estados estão preparados para desempenhar a contento: estes não deverão exercer funções que o município for técnica e financeiramente capaz de exercer (CAMARGO, Aspásia. O novo

o qual presume-se melhor realize quem estiver mais próximo dos problemas e das pessoas; ou seja, o município prefere ao Estado e à União; o Estado, por sua vez, prefere à União.

Não há esquecer também que um dos direitos fundamentais da cidadania é exatamente o direito a uma boa administração. Para alcançá-la e, ao mesmo tempo, facilitar o diálogo entre os entes federados e respectivos Poderes do mesmo ou de outros níveis, é que a Constituição autorizou a edição de leis permissivas de consórcios públicos e convênios de cooperação; os consórcios a envolver pessoas jurídicas de direito público do mesmo nível; e os convênios de cooperação, adequados às relações entre pessoas de qualquer nível, podendo, ainda, ser firmados entre um ente público e uma pessoa jurídica de direito privado.

É momento, pois, de mudança, da deflagração de um processo revolucionário na Administração Pública, de passar a limpo as instituições democráticas do país, a começar pela comuna, ou seja, pelo município, menor ente político, mas onde vivem as pessoas, emergem suas necessidades e se produzem as riquezas e o desenvolvimento da Nação.

O catarinense Vidal Ramos, governador do Estado por duas vezes no primeiro quartel do século XX, disse em discurso que “um mandato é muito para quem nada tem, ou sabe fazer; mas pouco para quem, tendo ideias, disposição, garra, determinação, muito se disponha a realizar”.

pacto federativo. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, v. 118, jan./jul. 1994, p. 89).

[...] nada será exercido por um poder de nível superior desde que possa ser cumprido pelo inferior. Isso significa dizer que só serão atribuídas ao Governo Federal e ao Estadual aquelas tarefas que não possam ser cumpridas senão a partir de um governo com esse nível de amplitude e generalização. Em outras palavras, o município prefere ao Estado e à União. O Estado, por sua vez, prefere à União (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p.285).

Pensando nisso, nos exemplos da Justiça Comum estadual, e nas admiráveis gestões que perpassaram também o Judiciário Eleitoral do Estado barriga-verde nas últimas décadas – estimulados ainda pela lapidar assertiva de Ruy Barbosa, para quem “as boas Instituições hão de se conservar, melhorando-se, como as boas construções, refazendo os estragos do tempo, e acomodando-se, com o correr dele, aos novos hábitos e às exigências dos seus sucessivos habitantes” –, é que lançamos mão, enquanto *Justiça da Democracia*, do desafio da atualidade: contribuir para mudar a história política nacional, a começar pelos municípios de Santa Catarina, e recuperar o prestígio, a credibilidade e a legitimidade perdida da classe política e do próprio Estado enquanto intérpretes dos anseios sociais.

A nos impulsionar, a advertência do saudoso Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira do STJ, para quem “o Judiciário, como Poder ou atividade estatal, não pode mais manter-se equidistante dos debates sociais, devendo assumir seu papel de participante do processo evolutivo das nações, também responsável pelo bem comum, notadamente em temas como dignidade humana, redução das desigualdades sociais, erradicação da miséria e da marginalização, defesa do meio ambiente e valorização do trabalho e da livre iniciativa. Coparticipe, em suma, da construção de uma sociedade mais livre, justa, solidária e fraterna”⁵.

⁵ ABREU, Cesar. **Governo judiciário**. Florianópolis: TJSC, 2009, p. 40.

CAPÍTULO III

Patriotismo Eleitoral

O Primeiro Ministro inglês Winston Churchill, de inteligência invejável e bom humor singular, entre tantos registros que marcaram a sua história de vida política, está aquela frase exclamada em discurso, alusiva à Democracia, dita como sendo “a pior de todas as formas imagináveis de governo, com exceção de todas as demais que já existiram”.

Ora, o que vem a ser Democracia?

Democracia, na palavra de Pinto Ferreira, “é o regime político baseado na vontade popular, expressa nas urnas, com uma técnica de liberdade e igualdade, variável segundo a história, assegurando o respeito às minorias”⁶.

Na grande maioria das nações – e o Brasil não é exceção – exercita-se a Democracia indireta ou representativa, na qual o povo participa dos negócios do Estado por intermédio dos seus representantes eleitos, nos parlamentos e nos executivos.

E para que essa representação funcione verdadeiramente, imperioso se assegure ao cidadão ampla liberdade de manifestação e de participação política, tornando-se a educação cívica, ou para a vida na cidade, um dever de Estado e da sociedade, equiparável ao da educação comum (CF, art. 205). Dever cívico, ético e jurídico de todos os cidadãos e de cada um em particular.

Aliás, a legitimidade do processo eleitoral e a maior eficiência do princípio da soberania popular dependem, fundamentalmente, da amplitude que nossa representação política venha a conferir às manifestações responsáveis das massas ou de suas organizações sociais, quando verdadeiras e leais intérpretes da vontade coletiva.

⁶ FERREIRA, Pinto. **Manual de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 207.

Depende, também, do grau de compressão que venhamos a ter da força do nosso voto, exercendo-o com patriotismo.

Já se disse, ademais, que as eleições são fontes inesgotáveis de sentimentos patrióticos. É nesse momento, do exercício soberano do voto, que se discute o país, o Estado ou as cidades que temos e aquelas que queremos, a bem e no interesse de todos.

O patriotismo está direta e umbilicalmente ligado aos laços de cidadania. Ansiamos por uma pátria democrática, livre, justa, solidária e fraterna.

A política, em si, é uma atividade patriótica, na medida em que é capaz de aglutinar forças no ideário comum, de unidade, de conjugação de esforços na construção de futuros.

Não há esquecer, e a história é rica, que também a ditadura fez uso e explorou o patriotismo na sina de aumentar o consenso ao redor do regime. E a ideia do discurso era de que o regime repressivo se fazia necessário para repor o país no caminho certo. Quem contra ele se opusesse seria antinacional.

Mas patriotismo não se confunde com nacionalismo. O nacionalismo se manifesta como uma espécie de estado de cólera do patriotismo, que se faz sentir em determinados momentos da vida de um povo, especialmente por ocasião das lutas pela emancipação política e econômica. O patriotismo, diversamente, exprime-se no cumprimento de deveres cívicos e na solidariedade com os compatriotas.

A pátria, assim, revela-se por seu conteúdo político; a Nação, por um conceito cultural e sociológico.

Aliás, na palavra de Maurizio Viroli “a pátria [...] só existe ali onde existem a liberdade, a igualdade civil e política, enquanto a Nação pode existir em qualquer regime político. A pátria pode provocar nos cidadãos um tipo de virtude política de que a república

necessita: o amor à lei e à Constituição que defendem a liberdade comum do povo”⁷.

Portanto, é a pátria ou o sentimento patriótico que nos estimula a um senso moral e ao desprezo às prevaricações, às discriminações, à corrupção⁸, à arrogância, à vulgaridade. Através dela que se desenvolve o sentimento de decência e de decoro.

Hoje, em teoria, fala-se muito em patriotismo constitucional, que intenta mostrar aos cidadãos que eles estão unidos por princípios republicanos e nos direitos humanos, e aos homens públicos, especialmente, os quais se submetem aos valores universais que ressaem da Constituição.

O patriotismo republicano, uma intercorrência daquele, para além, “incita a participação social, evoca as paixões, insuflando os cidadãos a contribuírem para a vida coletiva”, acreditando “na possibilidade da formação de cidadãos, comprometidos com um Estado decente”⁹. Luta pelos interesses gerais, sobrelevando-os aos particulares, pela erradicação da corrupção, pela valorização da coisa pública, pelo aperfeiçoamento da Democracia, pela afirmação do Estado de Direito e dos alicerces da República e pela própria revitalização da Federação.

Reivindica-se, para o momento, o que se poderia conceber como *patriotismo eleitoral*, um sentimento que despertasse

⁷ *Introducción a la edición italiana La querele entre cosmopolitas y patriotas*, p. 21. In. MAIA, Antônio Cavalcanti. Patriotismo Constitucional e Patriotismo Republicano. **Revista Virtual de Filosofia Jurídica e Teoria Constitucional**. Salvador: Virtú, n. 1, março/maio de 2007, p. 16.

⁸ “Quando se fala em corrupção, *prima facie*, associa-se tal patologia a dinheiro, propina, suborno, etc. Porém, deve-se pensar também a corrupção como uma degeneração da vida pública, quando há uma exacerbação dos interesses particulares em detrimento das ações voltadas para o bem comum. Afinal, é da própria etimologia da palavra República a concepção da coisa pública. O aperfeiçoamento da democracia impõe o respeito aos valores republicanos”. (ob. cit., p. 23).

⁹ Ob. cit, p. 21.

nos cidadãos, nos eleitores em particular, o desejo de mudança, de passar o país a limpo, na expectativa concreta de um repensar das instituições e do próprio sistema federativo existente – que faz da União de tudo dona e senhora, em detrimento dos Estados e municípios, subjugados pela falência que experimentam, quando destes e do suor de seus concidadãos as riquezas que se produzem, mas não se repartem proporcionalmente. Um sentimento de mudança moral e comportamental, a tornar inaceitáveis os desvios de conduta na atividade pública ou privada, essencialmente naquela, e a rechaçar a compra e a venda do voto, de forma direta ou institucionalizada, dando um basta à dominação que se alimenta do alinhamento ou aparelhamento do Estado.

PARTE II

REDISCUSSÃO DO PACTO FEDERATIVO

CAPÍTULO IV

O Princípio Federativo e a Descentralização Política

Analisar o federalismo é de vital importância não só para diagnosticar o que se tem no Brasil como, se for o caso, para indicar uma correção de rumo do modelo vigente.

O federalismo visto como um instrumento de resolução de problemas políticos – e não tecnicamente como uma forma de Estado – encontra referências na Antiguidade, não havendo, entretanto, unanimidade entre os doutrinadores sobre sua primeira forma modelar¹⁰.

De real, a construção de uma cultura política federativa, de aliança, pacto, convenção, associação, teve suas raízes fincadas na Constituição Norte-Americana de 1787.

A formação do Estado Federal, assim, surgiu de uma Constituição; na hipótese americana, da reunião ou agregação de treze ex-colônias inglesas, consideradas Estados soberanos e independentes entre si.

E esse federalismo começou e se firmou marcado pela preocupação constante com a hipertrofia do governo central e com a tendência natural de comprometimento do papel dos Estados-membros ou pactuantes.

Para evitar traumas futuros estabeleceu-se, à época, algo próximo a um campo de forças, não permitindo ao Poder Federal penetrar no espaço reservado à atuação dos Estados-membros ou vice-versa, enumerados os poderes do primeiro.

¹⁰ ABREU, Cesar. **Sistema Federativo Brasileiro**: degeneração e reestruturação. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004, p. 17-18

O federalismo norte-americano, assim, constituiu-se em um sistema duplo, no qual os dois entes, a União e os Estados-membros, governam o mesmo território e o mesmo povo, não sendo permitida a interpenetração no campo reservado à atuação de cada ente político.

Essa experiência democrática vivida pelos norte-americanos, de federalismo dual, não se manteve estática. Com a sobrevivência da depressão econômica de 1929/1930, iniciada com o *crack* da bolsa de Nova Iorque, fez-se imperioso o fortalecimento do governo da União, pela necessária adoção de medidas enérgicas no plano econômico-social, ocasião em que o governo central afirmou sua autoridade reguladora sobre quase todos os detalhes do sistema econômico.

A partir daí, a União foi conquistando autoridade e prestígio, vindo sua consagração, em 1937, com a definição pela Suprema Corte Americana – que detinha a tarefa de elaborar uma jurisprudência construtiva – do sistema de discriminação das atribuições da União e dos Estados federados, começando a eliminar as limitações que o federalismo duplo ou dual havia colocado sobre a ação federal.

A Suprema Corte passou também a reconhecer a legitimidade legislativa e expansiva do Congresso sobre matérias que a Constituição não lhe havia atribuído expressamente, inaugurando o que se denominou de federalismo de cooperação ou cooperativo.

Relevante considerar, ainda, que no sistema federativo norte-americano a Suprema Corte se apresenta no cenário institucional como árbitro final do sistema federativo, dotada de força para impedir a hipertrofia dos poderes conferidos à União, pois o seu papel não é outro senão o de fazer valer as cláusulas da Constituição.

E a pureza do federalismo norte-americano se mantém em função de dois fenômenos fundamentais: o culto à Constituição, sob a vigilância de um Poder Judiciário verdadeiramente soberano e atuante; e o posicionamento de um Congresso cioso de sua competência

e compenetrado de que, a par dos interesses nacionais, representa a vontade e os anseios das comunidades federadas, ou seja, dos Estados pactuantes.

Certamente, é um pouco mais disso – de um Judiciário Supremo forte e coeso na leitura perfeita da Constituição e de um Congresso fiel às suas competências e consciente de que representa a vontade e os desejos dos Estados federados – que o Brasil mais precisa.

Sabe-se que um Estado Federal pode surgir de dois processos distintos de constituição. O primeiro resulta da superposição do Estado Federal (União) a Estados já existentes, caso dos norte-americanos, do federalismo por agregação. No segundo caso, por segregação, a partir de um Estado então Unitário, hipótese do Brasil, que se descentralizou, fazendo surgir Estados subpostos.

Aparentemente irrelevante, presume-se, entretanto, que os Estados surgidos de uma agregação de Estados soberanos e independentes resistem melhor à tendência centralizadora do poder político central.

Portanto, como lição da história, não está exclusivamente no processo de formação da Federação, por agregação ou segregação, a tendência centralizadora do poder, mas na consciência e nos ideais de liberdade de um povo que a esse regime federal centralizador se submete.

Entrando no tema propriamente dito, já se disse que o princípio federativo “constitui toda a base do ordenamento constitucional, devendo ser tratado com primazia diante das demais normas da Constituição”¹¹.

Federação e República, via de consequência, são “as vigas mestras da estrutura sistemática da Constituição”, as quais funcio-

¹¹ ABREU, Cesar. **Sistema Federativo Brasileiro**: degeneração e reestruturação, p. 28.

nam como “alicerce de todo o entendimento e aplicação das outras normas jurídicas constitucionais”¹².

Assim, segundo Canotilho¹³, o federalismo deve ser erigido à categoria de princípio jurídico fundamental do nosso constitucionalismo moderno, tendo em vista que são considerados como tais os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Integrando-se à ordem jurídica, passam a constituir um importante fundamento para interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo.

Geraldo Ataliba¹⁴, com objetividade e clareza, argumenta que “alguns princípios constitucionais foram tradicionalmente postos pelos sucessivos legisladores constituintes como fundamentais a todo o sistema, e, por isso, em posição de eminência relativamente a outros”. A história do federalismo nacional registra como princípios mais importantes os da Federação e da República e, por esse motivo “exercem função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se deve interpretar os demais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menoscabo ou detrimento da força, eficácia e extensão dos primeiros”.

O princípio federativo, em nossa atual Carta Constitucional, aparece nos arts. 1º, 18, 34, II, 46, 60, § 4, I, e 85.

Tem-se como elemento informador desse princípio a pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas, a submeter o povo.

A ideia central é a unidade na pluralidade, ou seja, é assegurada pelo princípio federativo a pluralidade de ordens jurídicas autônomas – no nosso caso trivalente, em três graus, a União, o Esta-

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

do-membro e o município –, afinadas numa unidade assentada na Constituição, o que explica e justifica a adoção de uma forma descentralizada de organização do Poder do Estado.

Importa evidenciar que, em nosso regime constitucional, o princípio do federalismo decorre de uma decisão política fundamental, correspondendo a uma regra de superior validade frente às demais disposições constitucionais, como o é a República.

Para Paulo Bonavides¹⁵, “sempre que duas [ou três, incluídos os municípios] ordens governamentais coexistem em planos distintos, animadas e vitalizadas por princípios de estreita coordenação, com independência na promoção dos fins específicos, aí temos o princípio federal em toda a sua latitude e veracidade”.

Não por outra razão que esse princípio (federativo) possui em sua composição outros dois relevantes princípios, destacadamente o da *autonomia* e o da *participação*. *Autonomia* vista como a capacidade que possuem as comunidades federadas de gerir seus próprios negócios, de editar as suas próprias leis, de promulgar a sua própria constituição; *participação*, que diz respeito ao concurso na formulação da ordem jurídica nacional e de todas as decisões político-administrativas do país.

Aliás, despido o princípio federativo de quaisquer desses elementos de composição, importaria em sua negação e ter-se-ia por configurado um Estado Unitário.

As organizações políticas, ademais, quaisquer que sejam – e o Estado Federal é uma dessas –, apresentam-se como centros de distribuição de poder. Na centralização excessiva temos a configuração de um Estado Unitário, embora não se possa negar exista Estado Unitário descentralizado. Na descentralização, teremos a hipótese de um Estado Federal, a despeito de igualmente existir variações no grau de descentralização política. Essa dicotomia, Estado Unitário

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 80.

versus Estado Federal, pode ser melhor compreendida pela formulação da distinção entre soberania e autonomia.

A soberania é o ponto agudo de um poder, que não admite outro nem acima nem em grau de concorrência. A autonomia exprime a liberdade limitada de autodeterminação; a liberdade ou independência máxima acarretaria a colisão, sob o ponto de vista jurídico, entre autonomia e soberania.

A conceituação de autonomia é fundamental para o entendimento do fenômeno federativo, porquanto expressa ela, sob o enfoque político, descentralização de poder.

Federalismo e descentralização são temas que comportam afinidades. O que diverge nos diversos sistemas federativos, mundo afora, é exatamente a tendência centralizadora do poder.

O Estado Federal, assim, grosso modo, é um Estado constitucionalmente descentralizado, muito embora nem toda a descentralização numa Constituição produza um Estado Federal.

Para que exista um Estado Federal é necessário que a Constituição preveja ordens estaduais com domínio territorial e material irreduzível; pressuponha também a descentralização legislativa, administrativa e política, independentes do órgão central da ordem nacional. Há que existir, portanto, um povo, um território e um poder do Estado-membro que são próprios a ele.

Na descentralização política, que melhor exprime um ente federado, há uma multiplicidade de comandos, com pluralidade de centros de poder, sem hierarquia.

A repartição das competências, Federal, Estadual e Municipal, decorre da própria Constituição que, estabelecendo esferas autônomas, exclui a relação de subordinação hierárquica (própria do Estado Unitário) dos órgãos locais ao Poder Central.

O que realmente importa compreender é que, num Estado Federal, o poder da União não é superior ao do Estado-Membro, e

vice-versa, ou mesmo do município. Cada qual mantém superioridade nos assuntos de sua reserva de competência, sem relação de subordinação ou hierarquia.

A descentralização política pressupõe considerável autonomia. Existe descentralização política quando as entidades regionais e locais (Estados e municípios) integradas no Estado-mãe não só podem executar, com governo e administração próprias, mas também elaborar, elas mesmas, as suas próprias leis, com capacidade normativa e força vinculante das leis estatais centrais.

Há, portanto, uma verdadeira simbiose entre descentralização, Federação e Democracia. A descentralização, concebida *lato sensu*, é um pressuposto para o federalismo, assim como este é requisito para a Democracia.

O Estado Federal, portanto, deve ser visto como uma forma de Estado composto, onde encontramos a reunião de comunidades públicas dotadas de autonomia, constitucional e política, ou seja, é um tipo de Estado descentralizado politicamente, cuja competência dos entes jurídicos parciais decorre de previsão constitucional.

Não há deixar de registrar que a formação ou constituição de um Estado Federal pressupõe, ainda que ficta ou presumidamente, caso do Brasil, a soberania dos Estados envolvidos, que a transferem, na forma pactuada, ao ente maior que eles próprios instituem.

O Estado Federal, assim, é uma espécie de Estado composto, onde atuam vários centros decisórios, ou um concerto que decorre da reunião de Estados livres e independentes, portanto, soberanos, pelo menos no momento de sua constituição, com o objetivo da criação de um Governo Nacional comum.

Sua deformação, quando ocorre, não se implementa pela só perda de sua soberania, mas surge com a tendência de centralização do poder, aliás, a principal causa de degeneração de qualquer organização federativa.

CAPÍTULO V

A Federação na Constituição de 1988

O regime federativo, como tal concebido e adotado no advento da República, vem sendo solapado a cada reinstitucionalização do país, a partir da reforma de 1926, inclusive. É o que se infere do sistema de repartição das competências, alicerce da estrutura de poder, que qualifica, por si só, a espécie de Estado de que se trata.

Transformados os Estados-membros, na prática, em autarquias *sui generis*, seus poderes, autônomos, limitam-se à autoadministração de suas receitas, com encargos correlatos, sem maiores implicações institucionais, vivenciando-se, em verdade, de fato e de direito, um singular Estado Unitário, federado apenas por dicção.

Identificar as causas que contribuíram para a decadência do sistema federativo brasileiro é o mesmo que investigar as circunstâncias de fato que levaram à centralização do poder político. Nessa investigação deve-se manter presente o conceito valorativo de poder, segundo o qual este somente é legítimo quando, na fixação dos resultados pretendidos, na sua produção e operação, são respeitadas, pelo detentor do poder, as aspirações dos seus destinatários.

O poder político, seja qual for a sua origem, com maior ou menor intensidade, inclina-se por vocação para o fortalecimento da autoridade central.

O poder atrai o poder e este pede sempre mais poder.

A tendência centralizadora contrapõe-se ao princípio federativo, que reclama o reverso, ou seja, a atenuação do poder central em favor das demais unidades que compõem a Federação.

Examinadas as diversas cartas constitucionais de nossa República, principalmente com os olhos voltados às competências, impõe-se reconhecer o vigor da progressão dos poderes federais em detrimento das unidades federadas.

Não se deve perder de vista que o poder político, ao ser institucionalizado, ou reinstitucionalizado (constituição original ou subseqüentes), visa, sempre, responder à situação sociopolítica vigente que, ao ver dos constituintes, instados pela Nação, não se acha retratada na Constituição em vigor (ex.: Estado liberal substituído por Estado socialista, etc.).

A Constituição nova, assim, não é uma nova redação da então vigente, mas retrato de uma situação nova, constatada pela Nação, concretizada por ela, ao ensejo do processo eleitoral ou revolucionário. Esta, a Nação, então, manda reinstitucionalizar o país. Por isso, a Constituição é sempre uma resposta às inquietações sociopolíticas vigentes, com a qual a Constituição não mais se afina. Assim, com a nova Constituição, se não nasce um novo país, nasce uma nova Nação. Por força desse entendimento diz-se que, examinadas as constituições, concluir-se-á que, por força delas, os poderes se revezam no poder: ora predomina o Executivo – quase sempre –, ora o Legislativo.

A intervenção centralizadora, de que se fala, segundo Paulo Bonavides¹⁶, encontra os seguintes argumentos: “[...] no passado, a convulsão política, a desordem, a debilidade dos governos estaduais; no presente, o baixo grau de desenvolvimento, o atraso social, a privação econômica, o endividamento, a carência de recursos, a pobreza dos Estados-membros”.

A União representa, e assim deve ser no modelo federativo, o somatório dos entes federados, cumprindo-lhe o papel de coadjuvá-los na realização dos seus objetivos e não de tutelá-los nos moldes de um Estado Unitário. Decorre desse pensamento a necessidade de equilibrar forças, evitando-se a concentração de competências para legislar e tributar e o arbitramento de diretrizes macroeconômicas em mãos exclusivas da União.

Entretanto, o que se viu ao longo de nossa caminhada pela consolidação de um Estado Federal foi exatamente a prática inversa,

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n. 65, jan./mar. 1980, p. 120.

caracterizada pela absorção das administrações estaduais e municipais pela União: e o que é pior, de forma consentida. O abandono de atribuições, acometendo-se à União a realização de obras e serviços de competência local, não apenas conduziu ao sacrifício a autonomia dos Estados-membros e dos municípios, como restringiu as áreas administrativas submetidas à sua ingerência. A execução pela União de serviços de peculiar interesse dos Estados-membros e municípios implicou ainda a perda de decisão quanto às suas prioridades e peculiares interesses, e submeteu as entidades locais a atos de controle e fiscalização impróprios para um sistema que se pretende federativo.

Não foi por outro motivo que o saudoso doutrinador Mário Mazagão chegou a afirmar que “os maiores males do Brasil são oriundos da violação das regras científicas relativas às federações. E que temos governo central próprio para um país Unitário, que se encarrega de todos os serviços, como se não existissem os Estados”. Circunstância, conclui, que “acarreta a multiplicidade e a repetição dos serviços públicos, com prejuízo da Nação”¹⁷.

A centralização do poder, portanto, corresponde à causa primeira da degeneração do sistema federativo brasileiro. Toda centralização levada ao extremo tende a confundir o Estado Federal com Estado unitário. Estado federal, pela Constituição, mas Estado unitário de fato. Esse é o ponto mais sensível do problema. Está no equilíbrio entre os Estados-membros e o Centro o ideal federativo. A centralização, assim, pode ocorrer – e aceitável é que assim o seja –, mas até certo limite, para que a República não deixe de ser federativa.

É possível afirmar, a esta altura, que os Estados-membros, na atualidade, já perderam a tão decantada autonomia; deixaram de deter poderes próprios, passando seus governadores à condição menor de meros delegados do Poder Central, ou melhor, sob o ponto de vista institucional, de executores das políticas implementadas pelo governante federal, com poderes meramente aparentes. É essen-

¹⁷ MAZAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 75-76.

cial que se mantenha presente que “A Federação é forma de Estado. Mas forma de Estado que se adjectiva pela liberdade e a pressupõe”¹⁸.

Está, pois, na redefinição do papel do Estado, na reestruturação do sistema federativo levado a efeito com a Constituição de 1988, o único caminho para libertação dos Estados-criadores (Estados-membros) e municípios das amarras do poder do Estado-criatura (União), a saída do estado de dominação para o estado de liberdade.

Aliás, no sistema federativo os Estados-membros existem, física e juridicamente; a União é uma ficção jurídica. Ela não é dona dos Estados-membros nem estes, embora entes menores em face da União, guardam subordinação. Tanto que no plano das competências privativas há mais que autonomia dos Estados-membros, quase soberania, visto que podem, questionando, impor-se diante dela, em caso de usurpação de competências, inclusive pela via do Judiciário, que atua em substituição à força ou ao desforço.

Assim, o Estado Federal nascido na Constituição de 1988, em termos de descentralização do poder político, contrasta com o modelo inaugural de 1891, mantendo viva a sina centralizadora sentida a partir da Emenda Constitucional de 1926. A centralização pode ser conveniente e cômoda aos burocratas de plantão, que governam o país, mas é um desserviço a este Estado continental com tantas e espantosas disparidades regionais.

Não se põe em dúvida que a intenção do Constituinte de 1988 foi a de reverter o processo de centralização tributária, vivido mais intensamente no período autoritário, entre 1969 e 1975. Entretanto, é equivocado pensar-se que houve perda tributária da União para os Estados e municípios. Basta consultar os tributaristas entendidos no assunto. Aliás, há no país uma distribuição desigual dos recursos federais transferidos a Estados e municípios por região. E essa desigualdade afronta o princípio da equalização fiscal.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Os poderes desarmados**: À margem da ciência política, do Direito Constitucional e da História – Figuras do passado e do presente. São Paulo: Malheiros, p. 45.

Transferências, ademais, em muitos casos quase insignificantes, considerado o volume de receitas federais arrecadadas nos Estados-membros e seus municípios, a exemplo de São Paulo, que recupera menos de 10% do que a União recebe de impostos federais e previdência; ou, ainda, de Santa Catarina que não alcança os 20% de retorno ou transferências federais, em contraposição a Estados que percebem próximo do triplo da arrecadação federal havida, considerados os indicadores dos anos de 2013 a 2016, consoante quadro exemplificativo abaixo:¹⁹

ARRECADAÇÃO RECURSOS FEDERAIS X DISTRIBUIÇÃO ESTADOS E MUNICÍPIOS

Ano	Estado	Arrecadação* (R\$)	Transferência Valor Total (R\$) Estados e Municípios	Diferença (R\$)	População	Quem Paga Per Capita (R\$)	Percentual recebido sobre arrecadado
2013	Acre	965.577.299	3.455.817.098	-2.490.239.799	776.463	-3.207	357,90%
	Amapá	793.267.107	3.102.199.612	-2.308.932.505	734.996	-3.141	391,07%
	Roraima	838.695.549	2.421.740.413	-1.583.044.864	488.072	-3.243	288,75%
	Santa Catarina	38.888.044.191	7.580.208.648	31.307.835.543	6.634.254	4.719	19,49%
	São Paulo	455.978.453.549	33.689.300.197	422.289.153.352	43.663.669	9.671	7,39%
	Tocantins	1.863.394.075	5.125.128.080	-3.261.734.005	1.478.164	-2.207	275,04%
2014	Acre	1.167.716.817	3.754.919.433	-2.587.202.616	790.101	-3.275	321,56%
	Amapá	932.433.332	3.377.664.288	-2.445.230.956	750.912	-3.256	362,24%
	Roraima	906.666.062	2.665.421.393	-1.758.755.331	496.936	-3.539	293,98%
	Santa Catarina	45.413.873.374	8.268.139.036	37.145.734.338	6.727.148	5.522	18,21%
	São Paulo	477.162.215.570	38.728.501.660	438.433.713.910	44.035.304	9.956	8,12%
	Tocantins	1.734.064.774	5.569.537.951	-3.835.473.177	1.496.880	-2.562	321,18%
2015	Acre	1.139.596.985	3.862.072.834	-2.722.475.849	803.513	-3.388	338,90%
	Amapá	893.046.996	3.463.993.115	-2.570.946.119	766.679	-3.353	387,88%
	Roraima	911.242.378	2.894.796.662	-1.983.554.284	505.665	-3.923	317,68%
	Santa Catarina	46.219.590.989	8.635.169.118	37.584.421.871	6.819.190	5.512	18,68%
	São Paulo	492.803.803.567	39.351.094.231	453.452.709.336	44.396.484	10.214	7,99%
	Tocantins	1.771.455.627	5.779.330.252	-4.007.874.625	1.515.126	-2.645	326,25%
2016	Acre	1.184.763.616	3.675.564.986	-2.490.801.370	816.687	-3.050	310,24%
	Amapá	882.117.470	3.323.473.452	-2.441.355.982	782.295	-3.121	376,76%
	Roraima	999.411.393	2.756.656.171	-1.757.244.778	514.229	-3.417	275,83%
	Santa Catarina	45.790.939.765	7.751.550.173	38.039.389.592	6.910.553	5.505	16,93%
	São Paulo	518.819.154.123	34.942.087.129	483.877.066.994	44.749.699	10.813	6,73%
	Tocantins	1.930.323.181	5.440.056.159	-3.509.732.978	1.532.902	-2.290	281,82%

* Impostos e contribuições considerados na Arrecadação Federal: Imposto sobre Importação, Imposto sobre exportação, IPI, IRPF, IRPJ, IRRF (retido na fonte), IOF, ITR, COFINS, PIS/PASEP, CSLL, CIDE-combustíveis, contribuições para o FUNDAF, receitas previdenciárias e outras receitas administradas.

¹⁹ Quadro representativo das transferências dos recursos arrecadados pela União, para Estados e municípios, decorrentes de impostos federais e receitas previdenciárias. Vide Anexo II.

O que a União pratica com essas transferências, diga-se, impunemente, é um quase assistencialismo, porquanto não se nota com o passar dos anos a reversão da dependência econômica desses Estados e municípios menores em arrecadação, quando do papel da União prepará-los para o desenvolvimento, homogeneizando e equalizando essas transferências, para fazê-los todos autossuficientes, livres da dependência federal para realizar o que de seu peculiar interesse.

Percentual recebido sobre o arrecadado*

Estado	2013	2014	2015	2016
Acre	357,90%	321,56%	338,90%	310,24%
Amapá	391,07%	362,24%	387,88%	376,76%
Roraima	288,75%	293,98%	317,68%	275,83%
Tocantins	275,04%	321,18%	326,25%	281,82%

À União, portanto, sempre coube a maior fatia, em termos percentuais, da receita tributária, e a repartição que faz em favor de Estados e municípios não parece justa, equânime e nem transparente.

Outra circunstância escandalosa está no fato de que, desde a Constituição de 1988, a União vem repassando responsabilidades aos Estados e municípios em áreas como saúde, educação, saneamento básico, assistência social, e, ao mesmo tempo, retirando recursos de suas unidades federadas, por meio de medidas de exceção, como aquelas da Lei Kandir e do Fundo de Estabilização Financeira, aumentando ainda mais a sua própria arrecadação com a malsinada e oportunamente extinta CPMF e com a elevação de contribuições sociais que incidem sobre os custos do processo produtivo.

Tudo isso aponta, consideradas outras situações da atualidade, para a necessária mobilização dos governadores e prefeitos municipais na defesa e revisão do pacto federativo, anunciado algumas vezes pelo atual Presidente Michel Temer, mas sem indicativo, ainda, de caminhos que consagrem a correta divisão de responsabilidades entre União, Estados e municípios.

Existem dados reais e concretos que demonstram a falta de correspondência do governo central, apontando para uma discriminação odiosa entre as diversas regiões do país e uma desrespeitosa relação com as entidades periféricas – Estados e municípios – que precisam ser revertidas com a interferência eficiente da nobre classe política.

Na verdade, os políticos brasileiros, por suas omissões ou desconhecimento, fizeram-se detratores da Federação. Portanto, é indispensável prepará-los, dar-lhes ensinamentos de Federação, para que despertem para a realidade que apequena e sufoca os Estados e os municípios.

Objetivamente, os nossos políticos, salvo raras exceções, não se atentaram para o seu poder real, muito menos procuraram avaliar precisamente o que se passa, para alterar a realidade constatada.

O que se aguarda, para o bem de todos, a partir do estímulo à rediscussão do pacto federativo, é que a sociedade acorde para a necessidade de reformulação do sistema existente, que exija em tempo e modo a revisão da partilha dos monopólios econômicos, de legislação e de repartição de competências, além, é claro, de uma maior liberdade na auto-organização administrativa dos Estados-membros e municípios e uma equilibrada repartição das rendas públicas.

CAPÍTULO VI

O Direito de Rever o Pacto Federativo

Abstraindo-se a circunstância de que a Constituição de 1988, no art. 3º das Disposições Transitórias, prevê a sua própria revisão, é marcante na história universal o princípio proclamado no art. 28 da Constituição francesa de 1793, segundo o qual “um povo tem sempre o direito de rever, de reformar e de modificar a sua Constituição e nenhuma geração pode sujeitar as gerações futuras às suas leis”.

O professor e constitucionalista Jorge Miranda, além de referir-se à observação de Carl Schmitt de que essa disposição da Constituição Francesa contempla não só o direito às revisões mas também o direito às supressões, sustenta que “se as constituições na sua grande maioria se pretendem definitivas no sentido de voltadas para o futuro, sem duração prefixada, nenhuma constituição que vigore por um período mais ou menos longo deixa de sofrer modificações – para se adaptar às circunstâncias dos novos tempos ou para acorrer as exigências de solução de problemas que podem nascer até da sua própria aplicação” ²⁰.

Citando Mário Nígro, completa que “nenhuma constituição se esgota num momento único – o de sua criação; enquanto dura, qualquer constituição resolve-se num processo – o da sua aplicação – no qual intervêm todos os participantes na vida nacional” ²¹.

A revisão constitucional prevista nas disposições transitórias não foi produzida e as reformas que se fazem necessárias, para terem validade, devem respeitar (vale dizer, não podem alterar, em essência) a forma federativa de Estado, aliás, como alertado por José Alfredo de Oliveira Baracho.

²⁰ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 131

²¹ *Ibidem*.

Para esse constitucionalista, a colocação dessa trava, do art. 60, § 4º, inciso I, da CF, de que “não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, pode gerar diversas perplexidades jurídicas e constitucionais. Inserida como cláusula dotada de imodificabilidade ou cláusula pétrea, muitas das modificações que se pretendem, normalmente alterarão o esquema e a estrutura federativa. Muitos dos princípios federativos estão interligados a diversas partes do texto constitucional, pelo que podem surgir dúvidas quanto ao alcance das alterações que repercutirão na composição da Federação, como um todo e em suas particularidades, plenamente ajustáveis e acomodadas. Tratando-se de princípio básico, tem mesmo reflexos em toda a estruturação de poder do Estado Brasileiro, com repercussão na extensiva temática constitucionalizada em 1988”²².

Como conclui o autor, “qualquer alteração da sistemática federativa brasileira depende inicialmente da interpretação do alcance constitucional de sua reformulação”²³.

Seja, entretanto, qual for o instrumento jurídico adequado, o fato é que a Federação brasileira precisa ser repensada, reavaliada e reestruturada.

Ives Gandra da Silva Martins²⁴, outro emérito constitucionalista, alerta “que a tese de repensar a Federação é profundamente malvista por políticos e burocratas”. Afirmar que, ao defendê-la, certamente terá aumentada a legião dos seus adversários. Acredita, igualmente, que se “a sociedade brasileira não rediscutir tal modelo, o século 21 será um século de mais sofrimentos, mais decepções e

²² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federalista e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense, v. 331, jul/set. 1995, p. 128

²³ Ob. cit., p. 129.

²⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. O peso de uma Federação falida. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 15-2-1999, p.7.

mais crises para o país”. E, arremata: “Ou o Brasil muda a Federação ou a Federação acaba com o Brasil”.

Em comentário posterior, um tanto irônico, assevera que o Brasil é um país diferente, “composto de idôneos burocratas, fiscais incorruptíveis, dignos parlamentares, honrados dirigentes do Poder Executivo, promotores acima das ideologias e jornalistas imparciais. Temos o hábito salutar de discutir, escrever, fazer leis e mudá-las e não poderíamos jamais nos contentar com os modestos sete artigos e 26 emendas da Constituição de um povo medíocre, como os americanos, que tem, inclusive, o fantástico defeito de admirar a iniciativa privada, que gera desenvolvimento e empregos, sem ter inveja do seu sucesso”²⁵.

Inocêncio Mártires Coelho atendo-se ao tema federalismo e descentralização, com vista à Constituição de 1988, considerou que “no caso brasileiro, o controle da economia e das finanças, pela União, acabou reduzindo as demais entidades políticas à humilhante condição de verdadeiros mendigos, que a todo instante se veem obrigados a bater às portas do Tesouro Nacional, em busca de recursos para a satisfação das necessidades mais elementares de suas populações”²⁶.

Pondera, ainda, que o mais importante não é a forma da partilha das competências entre os entes políticos da Nação, mas “estabelecer mecanismos de permanente oxigenação federativa, capazes de prevenir e corrigir incidentes de percurso, toda vez que, na prática, o modelo se mostrar inadequado à consecução dos objetivos que inspiraram a sua adoção”²⁷, apontando para um modelo federativo, aberto e flexível, que se possa continuamente aperfeiçoar.

²⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Meu Brasil diferente. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 26-4-2000, p. 12.

²⁶ COELHO, Inocêncio Mártires. Federalismo e descentralização. **Revista de informação legislativa**. Brasília: Senado Federal, n. 87, JUL./SET. 1985, p. 28.

²⁷ *Ibidem*.

Aliás, já se disse que a repartição de competências constitui a chave da ideia federal. Encontrar o ponto de equilíbrio nas relações entre os entes federados é o grande desafio. Repensar a Federação é buscar reafirmar e redefinir a composição de forças que deve presidir as relações dos entes federados.

O pensamento geral, portanto, é o da reconstrução federativa, que impõe, por ordem de grandeza, primeiro, rever a técnica constitucional da repartição de competências, depois, a adequada repartição de renda para garantir a consecução dos seus objetivos institucionais.

A Federação não é apenas algo atual, mas uma das ideias magnas que devem informar o processo de reconstitucionalização do país.

Proposta de nova divisão federativa do país, para inclusão de um quarto ente, as Regiões, sustentada por Paulo Bonavides, à parte, o fato é que a estrutura existente, dividida a Federação em três níveis de Poder – União, Estados e municípios – pode atender eficazmente as exigências da sociedade, bastando que se devolva aos Estados-membros um grau de autonomia próximo daquele que marcou o nascimento do Estado Federal brasileiro.

Nessa toada, para afastar os Estados-membros do jugo e do exclusivismo da União seriam necessárias providências nos campos dos monopólios econômicos e no da legislação. Sairiam da competência privativa da União, passando para os Estados-criadores da Federação inúmeras matérias, mantendo-se certa identidade com as bases do modelo tradicional concebido pela Carta Constitucional de 1891 (art. 7º).

Sairiam da União, portanto, as matérias relacionadas nos incisos VIII, IX, X, XI, XII, XVI, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV do art. 21, e os incisos I (penal, processual, *eleitoral*, agrário, marítimo, aeronáutico e do trabalho), IV, VIII, IX, X, XI, XII, XIV, XVI, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXV, XXVII e XXIX do art. 22 da CF.

Com o objetivo de privilegiar a descentralização política e econômica, seriam subtraídos, ainda:

- do campo político: a parte final do art. 25 e seus §§, uma vez que a organização dos Estados-membros por eles mesmos, com exclusividade, deve ser decidida; o art. 26 cederia lugar a outro dispositivo que atribuísse aos Estados-membros o domínio e as ações sobre os recursos naturais de toda a ordem – do subsolo, da plataforma continental, o litoral e todo o mais; o disposto nos arts. 27 e 28 passaria à competência dos Estados-membros; competiria igualmente aos Estados-membros e municípios a regulação das matérias previstas nos arts. 29, 30 e 31; as matérias dos arts. 37 a 43 simplesmente desapareceriam do texto constitucional, por corresponderem a normas de organização e método, sem estatura constitucional; o art. 125, uma vez que aos Estados-membros incumbe a organização da justiça, segundo as suas conveniências; o art. 144, porque não há razão para regular em Constituição matéria adjetiva, como é o caso da segurança pública; os arts. 163 e 164, por não corresponderem, igualmente, a disposições de estatura constitucional; o art. 182, pois o tema política urbana é matéria de interesse estadual e municipal, não havendo motivo para inserir-se em texto constitucional; os arts. 223 e 224, cujas matérias passariam à competência dos Estados-membros; os parágrafos e incisos (permanece o *caput*) do art. 225, pois os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil são suficientes para impor as necessárias ações ambientais, como são exemplo os decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92); o art. 236 e §§, pois a matéria é de competência estadual;

- do campo econômico: o art. 149 e parágrafo único, não havendo motivo para manutenção do monopólio em mãos da União; os arts. 172 a 181 (o art. 171 foi revogado pela EC n. 6/1995), porque praticamente anulam os princípios expostos no art. 170, que dispensa regulamentação, porque pautado na livre iniciativa; o art. 187,

porque tais políticas podem ser disciplinadas independentemente de previsão constitucional; o art. 190, pois a matéria é daquelas que podem sofrer regulamentação pelos Estados-membros; o art. 192 e art. 52 do Ato das Disposições Transitórias, pois não cabe regulamentar a economia com regras constitucionais, engessando um processo que se apresenta dinâmico; o parágrafo único do art. 194 (permanece o *caput*), impeditivo de uma solução sobre seguridade social fora do Poder Público; o art. 195, pois não é razoável que se escreva na Constituição aquilo que é particularmente dinâmico; o art. 206, IV, uma vez que a gratuidade no ensino público deve limitar-se aos que não disponham de meios próprios ou familiares para financiá-los; o art. 219, por tratar da reserva de mercado, quando caminhamos em direção a uma economia globalizada; o art. 220, §§ 3º e 4º, pois são disposições que não devem ter estatura constitucional; o art. 221 e incisos, porque deve caber em contrato de concessão; o art. 222 e §§, por conter cláusulas discriminatórias, quando o mundo caminha para a interação e interdependência, aliás, como já apregoava o Presidente Kennedy em 1962; o art. 238, que sugestiona a criação de Cartórios; o art. 239 e §§, por ser matéria regulável por lei ordinária;

- outras matérias destituídas de estatura constitucional: os arts. 197 a 202 e 204, por descreverem regras adjetivas e operacionais; o art. 214, pois não cabe na Constituição um dispositivo de regulamentação de como cumprir o dever de educação; o art. 215, §§ 1º e 2º, por especificarem, inutilmente, o exercício dos direitos culturais; o art. 216, pois descrever o patrimônio cultural brasileiro não é matéria constitucional; os incisos e §§ do art. 217, porque matérias regulamentares; os §§ do art. 218, por se tratar de matéria adjetiva; o art. 237, por ser matéria regulamentar; os arts. 241 e 242 e §§, por não conterem estatura constitucional.

A Constituição, assim, em relação aos Estados-criadores da Federação deixaria de ser centralista e monopolizadora.

A União hoje detém a totalidade dos recursos naturais e é igualmente titular dos monopólios legislativo e econômico, além de consagradora de desigualdade na representação política dos Estados-membros.

Para ver dessa desigualdade, como já alertado em 2004²⁸, basta considerar que, àquela época – o que não é diferente na atualidade, consoante adiante demonstrado –, a região Norte-Nordeste-Centro Oeste, com uma população de 42,32% e um eleitorado de 37,64%, detinha uma representação parlamentar no Congresso Nacional da ordem de 53,2 %, enquanto o Sul-Sudeste apresentava indicadores de 57,88 % de massa populacional, um eleitorado de 62,1 % e uma representação política de apenas 46,8%.

Miguel Reale também já alertava sobre esse fato da representação proporcional ou, melhor, “desproporcional”, sustentando que é “matéria do mais alto alcance, pois envolve um dos princípios básicos do regime democrático, que é a representação proporcional do povo, de maneira que respeite, quanto mais possível, o imperativo ético-jurídico da igualdade dos cidadãos”²⁹.

Propugnava esse constitucionalista, entretanto, que se mantivesse a igualdade de representação no Senado, mas advertia que não faria sentido deformar-se a representação na Câmara dos Deputados, a qual, por natureza e destinação, deveria corresponder à população de cada unidade federativa, só se admitindo abrandamentos que venham estabelecer equilíbrio entre as diversas regiões do país.

²⁸ ABREU, Cesar. **Sistema Federativo Brasileiro**: degeneração e reestruturação, p. 110.

²⁹ REALE, Miguel. **Por uma Constituição brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 120.

Na mesma linha, José Afonso da Silva, ao tratar do número de Deputados Federais por Estado, com a limitação mínima de 8 (oito) e máxima de 70 (setenta), argumenta que

Essa regra, que consta do art. 45, §1º, é fonte de graves distorções do sistema de representação proporcional nele mesmo previsto para a eleição de deputados federais, porque, com a fixação de um mínimo de 8 deputados e o máximo de 70, não se encontrará meio de fazer uma proporção que atenda ao princípio do voto com valor igual para todos, consubstanciando no art. 14, que é aplicação particular do princípio democrático da igualdade de direitos de todos perante a lei. É fácil ver que um Estado com 400 mil habitantes terá 8 representantes, enquanto um de 30 milhões terá apenas 70, o que significa um deputado para cada 50 mil habitantes (1:50.000) para o primeiro, e 1 para 428.571 para o segundo (1:428.571)”.

“Em qualquer Matemática isso não é proporcional, mas brutal desproporção. ‘Tal fato constitui um verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional. A Câmara dos Deputados deve ser o espelho fiel das forças demográficas de um povo; nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos Estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação³⁰.

Para Rogério Werneck³¹, em termos de representação proporcional o Brasil afasta-se sensivelmente do princípio segundo o qual a cada cidadão, um voto.

A Constituição brasileira, diz o doutrinador, “assegura a qualquer Estado, por menos populoso que seja no mínimo oito depu-

³⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**, 8ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 397/398.

³¹ WERNECK, Rogério. Deformações do federalismo. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 17-3-2000, p. 9.

tados. E estabelece um máximo de 70 (setenta) deputados por unidade da Federação”. Nesse sentido, exemplifica, “Roraima deveria ter direito a apenas uma cadeira na Câmara, e não a 8 (oito)”. E São Paulo deveria eleger 114 (cento e quatorze) deputados, e só elege 70 (setenta). E prescreve: se São Paulo fosse desmembrado em dois, com a criação de São Paulo do Oeste, o atual eleitorado paulista, como um todo, adquiriria o direito de eleger 44 novos deputados. Ou seja, 63% a mais do que hoje elege”³².

A realidade atual, passados 16 (dezesesseis) anos, não se distancia dessa assertiva. Basta considerar, a partir de dados do IBGE para 2016, que a população do Brasil é da ordem de 206.081.432 habitantes. Considerado esse contingente e o número previsto de Deputados Federais (total de 513), temos uma relação de 401.718 habitantes por Deputado Federal. Assim, São Paulo, com uma população de 44.749.699 habitantes, teria direito, em tese, a 111,40 Deputados Federais, mas conta com apenas 70 representantes, por força do limite máximo imposto pelo art. 45, §1º, da Constituição Federal. Santa Catarina, com 6.910.553 habitantes, teria 17,20 Deputados Federais, mas conta com apenas 16 representantes. Roraima, ao reverso, com 514.229 habitantes, à vista da existência de um mínimo de representantes por Estado, também prescrito no art. 45, §1º, da Constituição Federal, conta com 8 Deputados Federais, quando teria direito a apenas 1,28 representantes na Câmara Federal. O impacto da desproporção aumenta, com quebra sensível da proporcionalidade da representação, se viermos a considerar, por exemplo, o somatório da população dos Estados de Roraima, Acre, Amapá e Tocantins, em comparação com São Paulo ou Santa Catarina³³.

³² *Ibidem*.

³³ Quadro comparativo do número de Deputados Federais por Estado, considerada a representação proporcional do povo. Vide Anexo III.

Vejamos:

Número de Deputados Federais X População - Comparativo Estados AC, AP, RR, TO, SC e SP

País	População estimada pelo IBGE para 2016	Número de deputados federais/distritais	Número de habitantes para cada deputado
Brasil	206.081.432	513	401.718

UF	População estimada pelo IBGE para 2016	Número de deputados proporcional ao número de habitantes	Número atual na Câmara de Deputados	Desequilíbrio em números absolutos	Percentual de desequilíbrio
Acre	816.687	2,03	8	5,97	393,51%
Amapá	782.295	1,95	8	6,05	410,81%
Roraima	514.229	1,28	8	6,72	624,96%
Tocantis	1.532.902	3,82	8	4,18	209,65%
AC + AP + RR + TO	3.646.113	9,08	32	22,92	352,57%
UF	População estimada pelo IBGE para 2016	Número de deputados proporcional ao número de habitantes	Número atual na Câmara de Deputados	Desequilíbrio em números absolutos	Percentual de desequilíbrio
AC + AP + RR + TO	3.646.113	9,08	32	22,92	352,57%
Santa Catarina	6.910.553	17,20	16	-1,20	93,01%
São Paulo	44.749.699	111,40	70	-41,40	62,84%
Total	55.306.365	137,67	118	-19,67	85,71%

Fonte: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/serie_2001_2016_TCU.pdf e <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/quantos-sao-e-de-que-forma-e-definido-o-numero-de-deputados>

Portanto, o que se tem é desproporção, onde deveria impear a proporcionalidade.

Outro aspecto a ser considerado, também, diz respeito com a globalização, pois esta se mostra como um fato inevitável, e mesmo essencial, à prosperidade econômica. A Constituição precisa, aqui, igualmente, ser revista, uma vez que impeditiva da incursão dos Estados-membros às economias externas, estando nas mãos da União a administração das reservas cambiais (art. 21, VII) e a exploração (art. 21, XII), tanto da infraestrutura aeroportuária (letra *c*), como dos serviços de transporte ferroviário e aquaviário (letra *d*) e do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (letra *e*). O mesmo artigo, no item XXII, consagra ainda a competência da União para executar serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira. Isso retira a possibilidade de os Estados-membros terem iniciativas de mercado, sequer no âmbito do Mercosul.

Há que se rever, necessariamente, ainda, a forma de distribuição dos recursos tributários, reduzindo-se os recursos da União, que ficaria com o necessário para sua própria manutenção, homogeneização da sociedade e projetos especiais, dotando os Estados-membros e os municípios da maior parcela dos recursos, mesmo porque, levado a efeito o princípio da subsidiariedade, que é inato ao sistema federativo, a eles é que serão acometidas as atividades de maiores encargos.

No que respeita à previdência social, permaneceria ela obrigatória e universal, sendo de responsabilidade dos diversos entes federativos, além da própria iniciativa privada, a criação e comercialização de planos previdenciários e assistenciais.

Feita essa análise despretensiosa do quanto se há de discutir ou rediscutir em termos de Federação, uma verdade exsurge, o Estado Federal saído da Constituição de 1988 é o reverso do modelo federativo competente, daquele inaugurado em 1891, e distanciado do original americano, que fez a grandeza dos Estados Unidos da América, simplesmente porque privou os Estados-criadores da Federação de conduzirem projetos – autônomos de desenvolvimento sustentável – e dos monopólios legislativo e econômico, incompatibilizando-se com a ideia federal.

É preciso mudar; a Federação como está não deve prosseguir.

Aliás, não há perder tempo, o Brasil necessita aprontar-se para os desafios do futuro, pois se desenha no mundo, fruto da globalização, um processo de integração e universalização das economias, numa tendência de alteração quantitativa e qualitativa de Estados.

Portanto, mudar o panorama da Federação brasileira exige:

- *primeiro*, uma postura política que imponha aos detentores da soberania nacional a visão cívica de que os Estados federados não representam meras divisões territoriais da União nem se qualificam como entes autárquicos;

- *segundo*, rever a estrutura do Estado Federal, no mínimo para fortalecê-la, equilibrando os seus três níveis de poder, para que possam eficazmente atender às exigências da sociedade, sendo suficiente que se devolva aos Estados-membros e, por extensão, na atualidade, também aos municípios, um grau de autonomia comparado àquele que marcou o nascimento do Estado Federal brasileiro;

- e *terceiro*, retirar da Constituição Federativa do Brasil de 1988 tudo aquilo que agride o sentimento federativo, devolvendo aos Estados-membros o domínio e ações de seus bens naturais, os monopólios econômicos, legislativos e de competências em questões que digam respeito ao peculiar interesse e desenvolvimento das unidades federadas, incluídos os municípios, com revisão, inclusive, da repartição de rendas públicas, passando esses do estado de dominação para o estado de liberdade, observado, ainda, o princípio da subsidiariedade, o qual exprime que, numa Federação, o ente que faça as coisas seja aquele que as faça com mais eficiência, sendo o seu fundamento lógico a descentralização política.

PARTE III

OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORIENTADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO VII

A Administração Pública a Partir da Constitucionalização do Direito

Com a constitucionalização do Direito Administrativo, a Administração Pública passou a dedicar atenção aos princípios e às regras que à Constituição se incorporaram.

Entre esses princípios, destaque àqueles realçados no Capítulo sob a epígrafe “Da Administração Pública”, os quais, por evidente, não esgotam o rol de princípios que a vinculam e que são extraídos dos vetores político-jurídicos e axiológicos da Constituição.

Aliás, esses princípios assim inseridos no texto constitucional não decorrem de nenhuma filtragem ou teoria constitucional, não seguem qualquer orientação doutrinária, sendo fixados a partir de uma relevância admitida pelo legislador constitucional, que, motivado por constitucionalizar o Direito, não poderia se omitir quanto ao Direito Administrativo e, em particular, à Administração Pública.

No Brasil, de forma expressa, foram conduzidos para o seio da Constituição os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CRFB, art. 37). Em Portugal, por exemplo, a opção foi pelos princípios da legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé (CRP, art. 266º), sem olvidar o princípio da constitucionalidade e os princípios da prossecução do interesse público e do respeito pelos direitos e inte-

resses legalmente protegidos dos cidadãos, considerados estes dois últimos substanciais à atividade administrativa.

Embora se possa enxergar certa similitude, entrosamento ou correlação entre esses destacados princípios, distinguidos pelo constituinte, originário ou derivado, desses países, o fato é que essa escolha pela positivação decorreu de uma ótica de relevância própria para o conjunto social da respectiva Nação.

Não há, de outra parte, desprezar ou minimizar essa positivação, porquanto, embora outros princípios existam dentro e fora do sistema, mas a ele aplicáveis, porque assim admitido pela Constituição, essa fixação tem o efeito de conferir à atividade administrativa estatal um padrão axiológico de orientação e de comportamento, como ao administrador a inexorável observância de seus comandos.

Assim, a despeito de não se atribuir supremacia aos princípios explícitos pelo só fato de estarem positivados, desmerecendo-se os implícitos, porque também de sobranceira importância, não há negar que estes últimos se revelam como decorrência daqueles, numa relação de pertinência lógica.

Porque explícitos, fazem-se, de pronto, sem maior pesquisa ou recurso às entranhas da Constituição, imperativos para o administrador, que poderá ver anulados os seus atos quando desobedientes a eles, alargados também a partir deles o controle jurisdicional sobre a Administração Pública.

O que há compreender é que a Administração Pública é informada por inúmeros princípios, explícitos e implícitos, todos destinados, indistintamente, a orientar e precaver o administrador, com vista à boa administração e à prática do bem comum.

CAPÍTULO VIII

A Força dos Princípios Constitucionais

A Constituição, como qualquer outro estatuto jurídico, para se alongar no tempo, reivindica um sistema normativo aberto de princípios e regras para o fim de evitar o comprometimento da segurança jurídica, o que a tanto levaria a uma Constituição sustentada exclusivamente em princípios, e inibir uma fúria legisladora, fosse apenas disciplinada por regras.

Os princípios, enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o regime, a ordem jurídica.

Para Paulo Bonavides³⁴, os princípios são o coração da Constituição ou a norma-chave de todo o sistema jurídico, oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo, a ponto de, consoante Jorge Miranda³⁵, não se poder nunca deixar de levar em conta os princípios, interpretá-los, segundo os critérios próprios da hermenêutica e, em consequência, dar-lhes o devido cumprimento, sendo, portanto, vinculantes para o administrador público.

Nesse contexto, importante não só destacar o valor normativo dos princípios, explícitos e implícitos, como, quanto aos últimos, não deixar de tratar sobre os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (mais à frente considerados unívocos), princípios não escritos, mas fundantes do Estado de Direito.

Quanto ao valor normativo, importante destacar que os princípios vetores da Administração Pública se apresentam em duas ordens, sendo a primeira objetivamente explícita e a segunda implícita no sistema jurídico que a Constituição avalizou.

³⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 283.

³⁵ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 4ª edição, rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 303.

Com a constitucionalização, os princípios deixaram de ser considerados supletivos, sugestivos ou informativos na realização do Direito, ingressando numa posição altaneira dentro do ordenamento jurídico, suscitando aplicação imediata, como normas de Direito que passaram a ser admitidas.

O valor normativo dos princípios explícitos ou positivados constitucionalmente não suscita contestação alguma, diversamente dos implícitos.

Esses princípios implícitos ou não positivados, também cunhados de princípios gerais de direito, têm causado controvérsia e alguma dor de cabeça doutrinária.

Duas ordens de ideias surgem para validar a própria existência dos princípios não escritos: a do reconhecimento como princípios jurídicos de validade universal, baseados no direito natural, que transcendem o universo de um único ordenamento jurídico; e a dos encontráveis, mediante descoberta do intérprete, dentro do próprio ordenamento jurídico investigado.

Interessa prospectar estes últimos, considerados princípios implícitos, encontráveis no próprio ordenamento jurídico, e decidir sobre sua força e valor, até mesmo porque não é possível haver princípios gerais de direito de validade universal, na medida em que cada ordenamento jurídico se apresenta como um *bunker* impermeável e impenetrável.

Aliás, no dizer de Clemente Diego, “pensar em outros princípios distintos dos que incluídos na obra geral legislativa e de direito de um povo para compor e governar e completar o edifício de um direito positivo, seria abrir a porta à introdução de regras exóticas que destruíssem as linhas deste e entronizar a confusão e a desordem e a arbitrariedade ali onde devem reinar a clareza, a harmonia e a precisão e segurança”³⁶.

³⁶ DIEGO, Clemente de. *El método en la aplicación del Derecho Civil*. Revista de Derecho Privado, tomo III, p. 294. In: HARGER, Marcelo. **Princípios consti-**

Os princípios do direito, para Rafael Pina³⁷, são os da legislação nacional que se pretenda interpretar. E ressalta o quanto seria complexo se pudesse um juiz mexicano interpretar segundo os princípios aceitos pelo direito japonês ou pelo direito soviético. No seu entender, sem desconhecer doutrina opositora, ao juiz cabe interpretar consoante a “lei de seu país e de acordo com os princípios gerais do direito [mexicano], porque um povo tem sua tradição jurídica que não pode ser quebrada sem se converter em um receptor de criações alheias”.

De outro modo, não se pode desprezar o fato de que inúmeros países possuem legislação similar e princípios constitucionais vetores de igual ou aproximada textura, a justificar essa interpretação mais alargada, sem arranhar a unidade constitucional.

Entretanto, não há como afastar a autoridade administrativa, legislativa ou judicial de guiar seus passos à luz da Constituição, nem lhe negar a possibilidade de revelar os princípios implícitos que existem dentro dela, declarando-os.

Como elucida Eros Grau³⁸, “os princípios gerais do direito são, assim, efetivamente descobertos no interior de determinado ordenamento. E o são justamente porque nesse mesmo ordenamento – isto é, no interior dele – já se encontravam em estado de latência”. Também não admite que possa o aplicador do direito ou mesmo o intérprete “resgatar” esses princípios “fora do ordenamento, em uma ordem suprapositiva ou no Direito Natural”, insistindo que “eles não são descobertos em um ideal de ‘direito justo’ ou em uma ‘ideia de direito”.

tucionais do processo administrativo. 2ª edição revista e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 19.

³⁷ HARGER, Marcelo. **Princípios constitucionais do processo administrativo.** 2ª edição revista e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 20.

³⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 115.

Na visão de Celso Bandeira de Mello³⁹, “o legislador acolhe, no sistema normativo que constrói, os princípios que deseja vigorantes”. Esses princípios são mutáveis e nem sempre se apresentam delineados à perfeição, sendo possível que o Legislativo venha a fixar “inconscientemente um conjunto de princípios que, deseje ou não, estarão informando o sistema, desde que as normas postas traduzam sua acolhida”, interessando ao jurista os princípios que foram consagrados, “haja ou não o legislador pretendido conscientemente instaurá-los”.

Corolário disso, sobra ao intérprete desvendar diante das normas positivadas, sejam princípios ou regras, outros princípios que lhes são afins, ou, no dizer ainda de Eros Grau⁴⁰, buscar em cada direito posto, o direito pressuposto que lhe corresponde.

Norberto Bobbio⁴¹ não deixa de considerar que os princípios gerais podem ser considerados normas de mesma estrutura e grau de concretização dos princípios explícitos.

³⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 93.

⁴⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, 1997, p. 102.

⁴¹ “Os princípios gerais são apenas, a meu ver, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais. A palavra princípios leva a engano, tanto que é velha a questão entre os juristas se os princípios são normas. Para mim, não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as outras. E esta é também a tese que sustenta Crisafulli. Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos são dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal, obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não regulamentado: mas então servem ao escopo a que servem as normas expressas. E por que não deveriam ser normas?”. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10ª edição. Brasília: UNB, 1997, p. 158-159.

Para Paulo Magalhães da Costa Coelho⁴², a positivação ou não dos princípios é em parte desimportante. O que verdadeiramente importa é a sua força vetorial e vinculativa, que não está nessa positivação, mas no valor que conduzem.

O moderno constitucionalismo, justifica, “impôs a positividade dos princípios, explícitos ou implícitos, garantindo a força normativa das Constituições, independentemente de qualquer mediação de qualquer outra norma” e, sendo mais do que simples regras, esses princípios são “dotados de juridicidade, eficácia e imperatividade, vinculatividade e aplicabilidade, impondo-se, de maneira categórica e definitiva, a todos os poderes públicos (administrador, legislador e juiz) e a todos os cidadãos”⁴³.

Não há desconsiderar, ainda, forte nas lições de Robert Alexy⁴⁴, que “os princípios não necessitam ser estabelecidos explicitamente senão que também podem ser derivados de uma tradição de normas detalhadas e de decisões judiciais que, para o geral, são expressão de concepções difundidas acerca de como deve ser o direito”.

E mais, que os princípios implícitos não são e nem devem ser sacados da mente criativa de doutrinadores ou intérpretes mais apressados, mas recolhidos do ordenamento jurídico, da principiologia que sustenta as estruturas do Estado.

Os princípios implícitos, assim, integram o ordenamento jurídico do país, sendo tão grave e pernicioso desconhecê-los ou não aplicá-los, como o seria se fossem explícitos.

Quanto aos princípios implícitos da proporcionalidade e razoabilidade, fundantes do Estado de Direito, registre-se, de par-

⁴² COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 9.

⁴³ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁴ ALEXY, Robert. **Teoría de Los Derechos Fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1977, p. 104.

tida, que há divergência doutrinária quanto à sinonímia na relação que se estabelece entre proporcionalidade e razoabilidade⁴⁵.

Seja como for, o que exsurge como indubitado é que a razoabilidade ou proporcionalidade (considerados termos unívocos para desenvolvimento deste texto) constitui um importante princípio constitucional a limitar a atuação discricionária dos órgãos de soberania, vedando que se pratiquem atos inúteis, desarrazoados, desproporcionais ou excessos de qualquer ordem.

O princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade é um dos mais discutidos na seara doutrinária, pela relevância e presença nos diversos ramos do direito, em especial no direito constitucional e administrativo, sendo reconhecido como produto “da conjugação de ideias vindas de dois sistemas diversos: (I) da doutrina do devido processo legal substantivo do direito norte-americano, onde a matéria foi pioneiramente tratada [sob a ótica do princípio da razoabilidade]; e (II) do princípio da proporcionalidade do direito alemão”⁴⁶.

Nos Estados Unidos, o princípio da razoabilidade surge como um princípio constitucional que serviria de parâmetro para o controle de constitucionalidade (*judicial review*), enquanto o princípio da proporcionalidade, com origem na Alemanha, aparece vocacionado para o Direito Administrativo no controle dos atos e limitação da discricionariedade administrativa. E, como pondera Luís Roberto Barroso, é natural que assim tenha acontecido na Alemanha,

⁴⁵ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**: teoria do Estado e da constituição. 20ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 385; CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 186; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 191-228; BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 277-283; MENDES, Gilmar Ferreira; FRANCO, Paulo Roberto Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 246-264.

⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo, 2011, p. 277.

visto que “até a segunda metade do século XX, [...], vigorava na Europa continental a ideia de que a soberania popular se exercia por via da supremacia do Parlamento, sendo o poder do legislador juridicamente ilimitado”⁴⁷.

Somente após a Lei Fundamental de Bonn, de 1949, é que a proporcionalidade ganhou fundamento constitucional, encontrando conforto no princípio fundante do Estado de Direito.

Ainda segundo Luís Roberto Barroso, referindo-se à proporcionalidade e à razoabilidade, considerados os sistemas constitucionais que lhe conferiram vigor, “um e outro abrigam os mesmos valores subjacentes: racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum, rejeição aos atos arbitrários ou caprichosos. Por essa razão, razoabilidade e proporcionalidade são conceitos próximos o suficiente para serem intercambiáveis, não havendo maior proveito metodológico ou prático na distinção”, embora admita que “essa visão não é pacífica”⁴⁸.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz também referência a essa divergência doutrinária, mas segue a orientação dos que identificam a razoabilidade como o princípio da proporcionalidade entre os meios e os fins, argumentando que mesmo essa divergência de raciocínio acaba encontrando um denominador comum, “pois o que se quer é que haja compatibilidade, relação, proporção entre as medidas impostas pelo Legislativo ou o Executivo e os fins objetivados, de forma implícita ou explícita, pela Constituição ou pela lei”. Melhor expressando, “que quando se associa a razoabilidade ao devido processo legal, o princípio se coloca mais como limite à discricionariedade na função legislativa; e quando se associa a razoabilidade com a proporcionalidade dos meios aos fins, o princípio se coloca mais como limite à discricionariedade administrativa”⁴⁹.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 278.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 280.

⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**, p. 210.

No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo, também conhecido como princípio da proibição do excesso, encontra-se constitucionalizado, consagrado no art. 18º, nº 2, 2ª parte, da CRP⁵⁰, prescrevendo que “a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”. Nessa perspectiva, representa um verdadeiro limite à liberdade de conformação do legislador, na afirmação oportuna de J. J. Gomes Canotilho⁵¹.

Jorge Miranda, a par de aludir que “a ideia de proporcionalidade é conatural às relações entre as pessoas”, na medida em que “a reação deve ser proporcional à ação”, descreve o princípio como “conatural ao Direito”, pois “o Direito é proporção”⁵².

Afirma o insigne mestre que é no campo do Direito Público que mais expansiva e proveitosamente se realiza o princípio da proporcionalidade⁵³, apresentando-se marcadamente nos arts. 18º, nº 2, 2ª parte, no campo das restrições de direitos, liberdades e garantias,

⁵⁰ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Org. Biblioteca Nacional de Portugal. Coimbra: Almedina, 2011, p.15-16.

⁵¹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 269-270.

⁵² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV. 5ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 302.

⁵³ O princípio da proporcionalidade encontra-se referenciado na Constituição de 1976 em inúmeros preceptivos: arts. 18º, nº 2, 2ª parte; 19º, nº 4 e nº 8; 28º, nº 1; 30º, nº 5; 50º, nº 3; 65º, nº 4; 266º, nº 2; 267º, nº 4; 270º; 272º, nº 2 e 282º, nº 4 da CRP. Segundo Jorge Miranda: “O princípio da proporcionalidade manifesta-se, na Constituição, nos momentos mais difíceis dos direitos fundamentais. As restrições de direitos, liberdades e garantias devem ‘limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (art. 18º, nº 2, 2ª parte) (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV, 2012, p. 305-306).

e 266º, nº 2, da CRP, entre os princípios fundamentais da Administração Pública. Portanto, explicitamente considerado.

No Direito brasileiro, não há menção constitucional expressa, decorrendo de implícita consagração, deduzido da “ideia de Estado de Direito Democrático e do princípio da legalidade, agora considerado em seu sentido amplo, que abrange o aspecto formal (lei em sentido estrito) e o aspecto material, axiológico, substancial, que abriga os valores e princípios essenciais à justiça e à dignidade da pessoa humana”⁵⁴. Decorre, também, da cláusula do devido processo legal substantivo, como asseverado em precedente pelo Supremo Tribunal Federal⁵⁵. Encontra assento ou aconchego implícito, fundamentalmente no art. 5º da CF/88⁵⁶, em especial no seu § 2º, ao prescrever que

⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**, 2012, p. 207.

⁵⁵ O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente aquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law*, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 374.981-RS, relatora Ministro Celso de Mello, julgado em 28-3-2005).

⁵⁶ O Direito Constitucional brasileiro acolhe já de maneira copiosa expressões nítidas e especiais de proporcionalidade, isto é, regras de aplicação particularizada ou específica do princípio, a que se refere a Constituição, sem todavia explicitá-lo, como sói ocorrer, por exemplo, com alguns direitos sociais ou no campo do Direito Tributário (§ 1º do art. 149) ou ainda no Direito Eleitoral relativamente à representação proporcional como regra constitucional de composição de uma das Casas do Poder Legislativo (*caput* do §1º do art. 45). A aplicação do princípio se insere, do mesmo passo, particularizado em figura de norma, nos seguintes lugares do texto

“os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros, decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República do Brasil seja parte”⁵⁷. É que, como magistralmente exposto por Paulo Bonavides, o princípio da proporcionalidade é da “natureza do regime, da essência impostergável do Estado de Direito e dos princípios que este consagra e que fazem inviolável a unidade da Constituição”⁵⁸. Embora não expresse, traduz princípio com a densidade das normas constitucionais materiais, contando com a mesma dignidade e juridicidade.

constitucional: - Incisos V, X e XXV do art. 5º sobre direitos e deveres individuais e coletivos; incisos IV, V e XXI do art. 7º sobre direitos sociais; § 3º do art. 36 sobre intervenção da União nos Estados e no Distrito federal; inciso IX do art. 37 sobre disposições gerais pertinentes à administração pública; § 4º, bem como alíneas c e d do inciso III do art. 40 sobre aposentadoria de servidor público; inciso V do art. 40 sobre competência exclusiva do Congresso Nacional; inciso VIII do art. 71 da seção que dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária; parágrafo único do art. 84, relativo à competência privativa do Presidente da República; incisos II e IX do art. 129 sobre funções constitucionais do Ministério Público; *caput* do art. 170 sobre princípios gerais da atividade econômica; *caput* e §§ 3º, 4º e 5º do art. 173 sobre exploração da atividade econômica pelo Estado; § 1º do art. 174 e inciso IV do art. 175 sobre prestação de serviços públicos. Mas é na qualidade de princípio constitucional ou princípio geral de direito, apto a acautelar do arbítrio do poder o cidadão e toda a sociedade, que se faz mister reconhecê-lo já implícito, e, portanto, positivado em nosso Direito Constitucional” (BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 434-435)

⁵⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 51ª edição atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 12.

⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 2010, p. 436.

CAPÍTULO IX

Os Princípios Constitucionais Explícitos, Vinculantes para a Administração

Os princípios explícitos são aqueles escritos em disposições normativas. Interessa aqui, apenas, tratar daqueles constitucionalmente positivados como vetores para a Administração Pública. Aliás, como antes exposto, a principiologia constitucional não se esgota nos princípios explícitos, existindo outros, implícitos, que também vinculam a Administração Pública e que são extraídos dos vetores axiológicos da Constituição, como, por exemplo, os princípios republicanos, da Democracia e do Estado de Direito.

No campo do Direito Administrativo, mostram-se de fundamental importância esses princípios positivados, porquanto se apresentam, desde logo, como garantia e equilíbrio da relação entre os administrados e a Administração Pública, bem assim, norte de orientação para tantos quantos se dedicam a esse destacado ramo do Direito.

No Brasil, o legislador constitucional se reportou de modo expresse, no art. 37 da Constituição, a cinco (5) princípios: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*. Estes os que serão tratados a seguir e individualmente.

Evidente que outros princípios emprestam relevo à Administração Pública, e se encontram plasmados no seio da Constituição, a exemplo do princípio da proporcionalidade entre os meios e os fins, da indisponibilidade do interesse público, da especialidade administrativa e da igualdade entre os administrados: proporcionalidade, visto como um princípio geral de direito; indisponibilidade do interesse público, significando que o Executivo não pode abrir mão do interesse público; especialidade administrativa, estabelecendo

que as pessoas jurídicas administrativas possuem competências específicas e delimitadas, das quais não podem se afastar sob pena de nulidade; e da igualdade dos administrados, que se concretiza pela igualdade de vantagens ou oportunidades oferecidas pela Administração Pública e pela igualdade diante dos ônus e dos encargos públicos⁵⁹.

Revisitando os princípios constitucionais expressos, indispensável se faz tecer algumas breves considerações.

1. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade ou da legalidade administrativa foi lançado ao rol dos princípios de observância pela Administração Pública com o propósito de não se desviar a Administração do que expresso na lei, formal e materialmente.

Princípio que se apresenta como autêntico suporte do Estado Democrático de Direito que se vivencia, traduzindo verdadeira projeção das liberdades públicas, que guia e orienta o regime administrativo dos órgãos estatais, tornando-se anteparo ao arbítrio e ao abuso de poder.

Seu destinatário direto é o administrador público, ao qual reserva o dever de só agir em conformidade com a lei, ao contrário do que é dado ao particular, cujas ações são lícitas desde que não vedadas pelo ordenamento jurídico posto.

A finalidade das ações da Administração Pública, à vista desse princípio, há de encontrar respaldo na lei e não na vontade própria ou subjetiva do administrador do momento e, para além, deve estar pautada no interesse público, em relação ao qual não pode se afastar impunemente.

⁵⁹ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. 2ª volume. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 364.

Argumenta Alexandre de Moraes⁶⁰ que esse princípio “coaduna-se com a própria função administrativa, de executar o direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem pública”.

Chave da “abóbada de toda a organização política do Estado Moderno”, segundo Nagib Slaibi Filho⁶¹, o princípio da legalidade impõe a submissão da Administração Pública à ordem legal, numa visão mais aberta, fora da hipótese da “cega e obtusa submissão da Administração Pública à disposição legal, ao texto frio da lei, que nem sempre pode prever todas as situações e que precisa da atuação do administrador no sentido de incidir nos casos concretos de acordo com os valores que a ordem jurídica intenta preservar”.

O princípio da legalidade, assim, “impõe que à lei seja concedida a faculdade de permitir uma maior amplitude ao administrador público, quando da construção dos atos administrativos”⁶².

A lei, ademais, “não pode simplesmente autorizar o administrador a fazer ou deixar de fazer algo sem dar ao ato administrativo o devido contorno, pois não é razoável que o Poder Legislativo deixe de legislar para estabelecer limites de possibilidade de atuação do administrador. Obviamente há um limite à concessão, por via de lei, de discricionariedade ao administrador”⁶³.

É que na Administração Pública “não há liberdade nem vontade pessoal”. A lei para o administrador público significa dever de conduta. No dizer de Hely Lopes Meirelles, para o particular a

⁶⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 344.

⁶¹ SLAIBI FILHO, NAGIB. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 571.

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira; FRANCO, Paulo Roberto Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 2011, p. 861.

⁶³ *Ibidem*, p. 861.

lei significa “pode fazer assim”, mas para o administrador público significa “deve fazer assim”⁶⁴.

Segundo Seabra Fagundes⁶⁵, “todas as atividades da Administração Pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, ou seja, à legalidade”, sendo assim, “qualquer medida que tome o Poder Administrativo, em face de determinada situação individual, sem preceito de lei que a autorize, ou excedendo o âmbito da permissão da lei, será injurídica”.

Tanto é assim que os tribunais têm afirmado que o administrador está adstrito ao princípio da legalidade, não podendo dele se afastar por razões de conveniência subjetiva da Administração⁶⁶.

Pedra angular no Estado de Direito, o que se quer e se aceita é o “governo das leis” e não o “governo dos homens”, como lembrado por Celso Antônio Bandeira de Mello⁶⁷.

Não se olvide, finalmente, que o princípio da legalidade tem na lei apenas uma das formas de sua expressão, pois se espelha no todo do ordenamento jurídico, em especial na Constituição, fonte primária da atuação estatal.

2. Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade traduz uma decorrência do princípio da igualdade e é consectário do princípio da finalidade,

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 91.

⁶⁵ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 3ª edição ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 1957, p. 113.

⁶⁶ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo na Medida Cautelar n. 4193/SP, Segunda Turma, Relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 23 de novembro de 2001.

⁶⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Legalidade – Discrecionalidade – Seus limites e controle. In: Revista dos Tribunais. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, n. 755, 1988, p. 42.

como ainda, de alguma forma, tem aproximação com o princípio da imparcialidade.

Com o princípio da igualdade, essa aproximação ou decorrência surge de forma conatural ao fato de representar a impessoalidade um *mínus* em relação àquele, enquanto a igualdade é um direito do cidadão, e, como tal, consistindo numa obrigação de atendimento pelo Poder Público. O princípio da impessoalidade tem o seu universo de ação dirigido, fundamentalmente, à esfera estatal, constituindo um dever, atribuído ao Estado, de não proclamar favorecimentos ou discriminações.

Exige-se, corolário disso, que seja imparcial no seu comportamento e que se pautе no atendimento à finalidade pública, ou seja, atenda aos princípios da imparcialidade e da finalidade.

Hely Lopes Meirelles⁶⁸, referindo-se ao princípio da impessoalidade, afirma que nada mais representa do que o “clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal”.

E a finalidade, arremata, “terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público”⁶⁹. Fica, portanto, arredada qualquer hipótese de realização de interesse pessoal ou de terceiros, de forma estranha aos superiores interesses da coletividade.

Como assentado pelo Ministro Gilmar Mendes⁷⁰, em doutrina, “à Administração não é permitido fazer diferenciações que não se justifiquem, pois não é dado ao administrador o direito de utili-

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 2015, p. 95.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 95.

⁷⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; FRANCO, Paulo Roberto Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 2011, p. 861.

zar-se de interesses e opiniões pessoais na construção das decisões oriundas do exercício de suas atribuições”.

E prossegue, sinalizando que “corolário do princípio republicano [e democrático, por certo], a impessoalidade manifesta-se como expressão de não protecionismo e de não perseguição, realizando, no âmbito da Administração Pública, o princípio da igualdade, previsto na Constituição”⁷¹.

Para mais, com inteira razão, “não há relevância jurídica na posição pessoal do administrador ou do servidor público, pois a vontade do Estado independe das preferências subjetivas do servidor ou da própria Administração”⁷².

Portanto, disso decorre que o princípio da impessoalidade também se projeta sobre o particular ou o administrado, “não se tolerando privilégios a serem reconhecidos a simpatizantes, amigos ou correligionários ou perseguições de índole pessoal ou política”⁷³.

Lembra Sérgio Buarque de Holanda⁷⁴ que “o Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição”.

Inúmeras são as contribuições doutrinárias definindo e caracterizando o princípio da impessoalidade, todas conduzidas em direção da neutralidade da Administração e do seu comprometimento com o interesse público.

⁷¹ *Ibidem*, p. 861.

⁷² *Ibidem*, p. 862.

⁷³ COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**, p. 31.

⁷⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 141.

Caio Tácito⁷⁵ diz que o princípio “repele atos discriminatórios que importam favorecimento ou desprezo a membros da sociedade em detrimento da finalidade objetiva da norma de direito a ser aplicada”.

Para Cármen Lúcia Antunes Rocha⁷⁶, Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal, no Brasil, ele traduz um atuar administrativo sem marcas pessoais e particulares.

Há, ainda, quem proponha uma estreita ligação do princípio da impessoalidade com o da legalidade⁷⁷ ou mesmo com o da eficiência administrativa⁷⁸. Com a legalidade, porquanto o fim legal há de ser perseguido e alcançado. Já com a eficiência, pela simples razão de que é por meio dela que se poderá alcançar uma igualdade social e material entre as pessoas, diante da escassa disponibilidade de meios e recursos.

3. Princípio da Moralidade

A partir da Constituição de 1988, que inseriu a moralidade administrativa entre os princípios vetores da Administração Pública, não há mais discussão quanto a considerá-lo pressuposto de validade de todo ato administrativo estatal.

Não se trata da moral comum ou moral social, nem da moral pessoal ou religiosa, mas da moral jurídica, assim compreendida, na lição de Hauriou, citado por Hely Lopes Meirelles, como

⁷⁵ TÁCITO, Caio. Princípio da Legalidade e Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar e Getúlio Vargas, jan./mar. 2002, p. 45.

⁷⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 147.

⁷⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. 3, Tomo III. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 33.

⁷⁸ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. 2ª edição revisada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 288.

“o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração”⁷⁹.

Para Hariou, o agente administrativo, como pessoa capaz, sabe muito bem diferenciar o bem do mal, o honesto do desonesto, e, portanto, ao atuar administrativamente não deixará de se conduzir eticamente.

Completando, Hely Lopes Meirelles argumenta que o administrador, em sua atividade cotidiana, não terá apenas que decidir entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas ainda entre o honesto e o desonesto e deverá fazê-lo obediente à ética da instituição, pautada na moral pública.

A moralidade administrativa, continua o saudoso mestre Hely, “está intimamente ligada ao conceito do ‘bom administrador’, que, no dizer de Franco Sobrinho, ‘é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum’”⁸⁰.

E, para além, compara-se à “boa-fé objetiva” do Direito Privado, “na qual é vista como uma ‘norma de comportamento leal’ ou um ‘modelo de conduta social, arquétipo ou standard jurídico’, ao qual cada pessoa deve ajustar a própria conduta, obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade”⁸¹.

Adverte Uadi Lammêgo Bulos que, pelo princípio da moralidade administrativa, “o administrador público deve exercer sua missão à luz da ética, da razoabilidade, do respeito ao próximo, da justiça, e, sobretudo, da honestidade”⁸².

⁷⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 2015, p. 91-92.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 93.

⁸¹ *Ibidem*, p. 94.

⁸² BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**, 2015, p. 1016.

Alerta que o controle jurídico da moralidade ou do comportamento ético da Administração não cabe só ao Executivo, mas igualmente ao Legislativo e ao Judiciário, em suas respectivas searas, em relação àqueles encarregados de exercer a função administrativa.

A moralidade administrativa, afirma, é algo que equivale à boa-fé e à lealdade, como ainda diz com a eficiência, pois, do administrador público se espera que equacione a receita com a despesa, “tratando com lisura e decência as finanças públicas, sem desvirtuar os dinheiros do Estado, zelando pelo Erário, em vez de causar-lhe danos [...]”.

Correlacionando-se, ainda, com os princípios da proporcionalidade, da não arbitrariedade do ato administrativo e da isonomia, entre outros tantos, constituídos em diretrizes para a atuação da Administração Pública, pode e deve, também, funcionar como parâmetro de controle do ato administrativo.

Para Gilmar Mendes⁸³, a constitucionalização do princípio da moralidade também ajuda para alargar o controle do Poder Judiciário sobre a atuação da Administração, “de modo que, em casos controversos, caberá ao juiz determinar, em cada caso, o alcance, v. g., do princípio da moralidade sobre a atuação do administrador público”.

Não é diverso o pensamento de Nagib Slaibi Filho⁸⁴ quando pondera que, introduzido o requisito da moralidade, “como essencial aos atos da Administração Pública, não terão os tribunais, em casos concretos que lhes forem submetidos, senão a alternativa de apreciar o elemento subjetivo, visando apurar se há boa administração

⁸³ MENDES, Gilmar Ferreira; FRANCO, Paulo Roberto Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 2011, p. 863.

⁸⁴ SLAIBI FILHO, NAGIB. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 574.

da coisa pública, não só nos aspectos de adequação à ordem jurídica, mas também no que diz respeito aos fins e ao motivo da atuação do administrador”.

Mas, segue o alerta: “[...] a moralidade, aí, não é do julgador, mas sim a dominante em determinada sociedade, em um momento histórico”⁸⁵.

Como parte do conteúdo dos demais princípios administrativos, na versão da Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, a moralidade administrativa para o Estado Democrático de Direito se convola em exigência de uma legalidade moral, pelo que já não bastaria o simples atingimento do fim público, sendo necessário que, para alcançá-lo, tenha agido o administrador com a “virtude do bem, da boa-fé, da lealdade, garantindo-se honestidade”⁸⁶.

4. Princípio da Publicidade

A publicidade, em sua característica fundamental, revela-se pela divulgação oficial do ato praticado para conhecimento público, dando início a seus efeitos externos.

Portanto, a publicidade não constitui elemento integrativo do ato, senão requisito de eficácia e moralidade, porquanto, em Direito não se admite ato oculto, quando muito, apenas sigiloso, na forma da lei e obediente à Constituição.

De pronto, agora já à vista do princípio da publicidade, incluído entre os princípios de obrigatória observância pela Administração Pública, todo ato administrativo deve ser publicado, porque de natureza pública também o órgão que o realiza ou expede. O sigilo

⁸⁵ *Ibidem*, p. 574.

⁸⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 214.

é reservado para situações, por exemplo, de segurança nacional, investigações policiais, ou interesses superiores da Administração.

Nagib Slaibi Filho⁸⁷ diz que o princípio pode encontrar limitação exatamente na defesa da intimidade do administrado, na segurança da sociedade e na segurança do Estado.

Como princípio da atuação estatal, abrange toda manifestação dos entes públicos, estejam os atos concluídos ou em formação, os processos em andamento ou arquivados, estando disponíveis os pareceres técnicos, as decisões intermediárias e finais, atas, contratos e tudo o mais que possa interessar à coletividade enquanto destinatária dos atos da Administração Pública.

Como menciona Paulo Magalhães da Costa Coelho⁸⁸, “se a Administração Pública não administra para si, mas para os cidadãos, detentores primeiros da soberania popular, a ela se impõe que torne público todos os seus atos dando conta das razões de seu agir”. Isso, em verdade, corresponderia a uma “contrapartida do regime democrático republicano”.

Liga-se ao princípio da transparência, que se encaminha na vertente de não se poder ocultar do administrado o conhecimento de assuntos que o interessam direta ou indiretamente, como faz conexão com o princípio democrático, na perspectiva do direito ao acesso

⁸⁷ “[...] o princípio da publicidade da Administração Pública, embora essencial para sua atividade, não é absoluto em todas as hipóteses, pois sofre as seguintes limitações: a) defesa da intimidade do administrado, quando for o caso de relação administrativa em que o mesmo seja parte, ou mesmo terceiro a cujos efeitos se vincule a atividade estatal; segurança do sociedade, quando, por exemplo, for necessário manter sigilo no que diz respeito a evitar situações de pânico; e c) segurança do Estado, quando for necessária reserva para a própria garantia de funcionamento da atuação estatal, naquilo que lhe for relevante (segredos militares, diplomáticos, etc) (SLAIBI FILHO, NAGIB. **Direito Constitucional**, 2009, p. 577).

⁸⁸ COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**, p. 30.

à informação e também, em sentido amplo, do conhecimento dos atos da Administração.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello⁸⁹, não se admite num Estado Democrático de Direito, em que o poder é exercido em nome do povo, que esse mesmo povo fique privado das informações quanto à gestão pública.

Aliás, consoante J. J. Gomes Canotilho⁹⁰, “a ideia de democracia administrativa aponta não só para um direito de acesso aos arquivos públicos para a defesa de direitos individuais, mas também para um direito de saber”.

Relevante considerar que os atos administrativos não levados à publicação se sujeitam à invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade, não produzindo efeitos regulares, consequentemente.

5. Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência ganhou notoriedade por ocasião de sua inserção constitucional, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, porquanto, para o conjunto da sociedade, já não era aceitável a existência de um agir administrativo ineficiente, embora não fosse incomum registrar certo grau de incapacidade administrativa em gestores públicos.

A eficiência, antes de positivada, tinha uma vocação privatista, da busca de resultados satisfatórios numa relação econômica de custo-benefício. Esse ingresso constitucional do princípio, entretanto, em especial na seara da Administração Pública, trouxe consigo a imposição de interpretá-lo como valor jurídico, fundado no

89 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 2013, p. 117.

90 CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e a Teoria da Constituição**, 2003, p. 515.

interesse público. Acoplou-se ao valor econômico, que lhe é indissociável, também o político e o social.

Como a Administração não produz resultado para si, mas para o conjunto da sociedade, quando se fala em eficiência se está a compreendê-la relacionada com os interesses gerais e coletivos da sociedade, com o bem comum e com toda a principiologia que enriquece o texto constitucional.

A eficiência, assim, guarda “vínculo direto com o respeito à cidadania”⁹¹ e com o dinheiro arrecadado pelos impostos, que deve ser gerido no interesse de todos.

Estabelecida constitucionalmente para se contrapor à administração burocrática então existente, hoje substituída pela gerencial, justifica-se como instrumento de combate à corrupção e ao desperdício e malversação dos recursos públicos.

Para Uadi Lammêgo Bulos⁹², “a inserção da eficiência, ao lado dos vetores da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, calçou-se no argumento de que o aparelho estatal deve revelar-se apto para gerar benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o cidadão contribuinte”.

O valor da eficiência, para esse constitucionalista, é de aplicação imediata, sendo os seus efeitos plenos, porque não há necessidade de intermediação legislativa infraconstitucional alguma. Aliás, traz consigo o real proveito de implicar em mudança de comportamento funcional da administração, como de resto diretriz para apura-

⁹¹ “A administração age para a consecução das finalidades legais, devendo, nesse atuar, ser absolutamente eficiente por respeito à delegação que lhe foi outorgada pelos cidadãos. A Administração tem compromisso do bem atuar, da eficiência, mesmo porque não lida com interesses particulares, mas públicos e coletivos. Daí porquê de se lhe exigir eficácia, produtividade, deferência à cidadania, respeito aos direitos dos administrados” (COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**, 2002, p. 33).

⁹² BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1020.

ção de responsabilidade quanto às práticas desviantes, ilícitas, imorais ou inconstitucionais por parte dos administradores.

Gilmar Mendes⁹³ o enxerga como “um alerta, uma advertência e uma imposição do constituinte derivado, que busca um Estado avançado, cuja atuação prime pela correção e pela competência”.

Sinaliza que “não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas, mas também o resultado almejado”, sendo a partir de seu advento constitucional correto dizer “que a Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou – após a Emenda Constitucional n. 19/98 – a legitimar-se também em razão do resultado obtido”⁹⁴.

Na visão de Marino Pazzaglini Filho⁹⁵, trata-se de um princípio dotado de conteúdo próprio, em condições de avançar na direção da busca por solução ótima para o atendimento das finalidades públicas ou na extração do maior número de efeitos positivos para os administrados.

O que cabe acentuar, de momento, é que esse moderno princípio administrativo confirma que já não basta o cumprimento, pelo administrador, do princípio da legalidade, sendo-lhe defeso deixar de lado a eficiência, que se realiza pela produção, na atuação administrativa, de resultados positivos para o serviço público e satisfatórios ao atendimento das necessidades coletivas.

⁹³ MENDES, Gilmar Ferreira; FRANCO, Paulo Roberto Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 2011, p. 866.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 866.

⁹⁵ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2000, p. 32.

PARTE IV

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

CAPÍTULO X

A Elevação Constitucional da Eficiência e a Mudança de Comportamento na Administração Pública

A Constituição, não tendo por propósito moldar a sociedade, mas o inverso disso, não se apresenta, nem poderia se apresentar, como uma obra completa e acabada, submetendo-se a permanentes mutações, como que condenada a rejuvenescer seguidamente.

Nesse processo de contínua revisão, em atenção, reflexo ou projeção dos interesses e anseios da população, inúmeras são as atualizações e avanços que lhe cabe experimentar.

No campo do direito público, mais especialmente na seara da Administração Pública, é voz corrente, na doutrina brasileira, como na internacional, a exemplo de Portugal, que a inserção de princípios constitucionais, o quanto mais, implicando a ampliação das vinculações legais, maior o controle jurisdicional que se pode exercer sobre a atividade administrativa e superior a garantia de defesa dos direitos e interesses dos administrados.

Portugal, impulsionado pela visão política e ideológica de fazer real a Constituição, reposicionando-a no tempo para abarcar as aspirações presentes e futuras da sociedade, fez ajustar o rol de princípios inatos à Administração Pública, trazendo para suas hostes os princípios da *justiça* e da *boa-fé*. O Brasil, seguindo os mesmos passos, cansado de uma Administração Pública burocrática e ineficiente, fez lançar o princípio da *eficiência*, reivindicado como forma

adequada de fazer vivenciar uma administração de resultados satisfatórios ao interesse público, aplacando qualquer ação ou omissão estatal que venha do menoscabo ao responsável gasto público.

Com a adição desse princípio, o Brasil se viu melhor protegido da ação predatória e da inabilidade de muitos dos seus agentes públicos, outrora descompromissados com o fazer mais e melhor a partir dos recursos públicos disponíveis.

Embora não superados ou radicados da vida pública os maus administradores, muito menos alijados da esfera pública os comportamentos desviantes ou o cancro da corrupção, por óbvio, à vista de mais essa previsão constitucional, que remanesce o sonho de um governo ótimo, guiado à luz da lei perfeita, controlado por um Judiciário, que, cômico de sua responsabilidade institucional e dos seus limites, sabe muito bem que sua intervenção, quando admitida pela ordem jurídica, não vai se pôr sobre as legítimas manifestações das demais instituições democráticas, Executivo e Legislativo, representativas da população, de prerrogativas distintas, mas, também, constitucionalmente prescritas e protegidas.

A busca por “eficiência”, sob o ponto de vista da ciência da Administração, sempre foi o mote das reformas administrativas, tanto que elas se sucederam nessa perspectiva e se mantiveram vigentes enquanto capazes de dar respostas às expectativas da sociedade.

Como toda e qualquer teoria, confrontada com a realidade e submetida às variáveis das transformações sociais nem sempre percebidas ou prognosticadas, o modelo administrativo-burocrático de Max Weber acabou dando sinais de esgotamento, sendo “acusado de dar origem a um Estado dentro do Estado, de criar um corpo de funcionários que, estando na posse de informações essenciais para o poder político, usam e abusam desse seu poder com o objetivo de constituir um verdadeiro contrapoder na sociedade”⁹⁶.

⁹⁶ RIBEIRO, Maria de Melo. **O princípio da imparcialidade da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1996, p. 288.

Robert Merton, em estudo sobre essa organização de Max Weber, já apontava para a possibilidade dessas disfunções – atribuindo suas causas à internalização e ao elevado apego às normas, ao excesso de formalização, à resistência a mudanças, à despersonalização dos relacionamentos, à ausência de inovação e conformidade às rotinas, à exibição excessiva de sinais de autoridade, às dificuldades no atendimento às pessoas e conflitos com o público e à categorização no processo de tomada de decisão⁹⁷ –, o que, por certo, teria concorrido para uma nova reforma administrativa no Estado brasileiro, agora sob os auspícios da Constituição cidadã de 1988, acusada de conceder, em alguma medida, sobrevida ao patrimonialismo e de ceder ao enrijecimento burocrático.

Bresser Pereira⁹⁸, então Ministro da Reforma do Estado no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), acompanhando uma tendência em escala mundial, defendeu um caminhar do Estado na direção da Administração Pública gerencial, como instrumento para englobar e flexibilizar os princípios burocráticos clássicos, evidenciando que o modelo burocrático então vigente já se fazia lento e ineficiente e que só essa nova opção de gestão seria capaz de devolver agilidade e eficiência à Administração Pública.

Essa mudança para uma Administração Pública gerencial, assim proposta, surgiu na segunda metade do século XX em obsequio à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, esta marcada por uma crescente diminuição do intervencionismo estatal e pela ampliação de parcerias entre o setor público e o

⁹⁷ MERTON, Roberto. **Sociologia**: Teoria e Estrutura. Tradução de Miguel Maillet. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

⁹⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, n. 47, janeiro-abril, ano 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em 09 maio 16.

privado, a impor inovações no tratamento de estruturas e métodos de gestão da coisa pública e a justificar a implantação de mecanismos mais eficazes de controle da atuação estatal.

Voltado à modernização, reflexo das transformações marcantes na ordem econômica, política e social do Estado, à desconcentração e à descentralização da atuação administrativa estatal, esse modelo gerencial consagra uma maior margem de discricionariedade no exercício das funções estatais, a exigir dos agentes públicos, *lato sensu*, em contrapartida, responsabilização maior por suas ações e omissões, e das instituições democráticas um mais intenso controle dos atos da Administração Pública⁹⁹.

Não por outro motivo que a *eficiência*, antes um simples *qualificativo* dos meios empregados, numa relação de *custos e benefícios* sem maior preocupação com os resultados por alcançar, constitucionalizou-se, passando à condição de princípio-guia, ao lado da *legalidade*, da *impeccabilidade*, da *moralidade* e da *publicidade*, a impor à Administração Pública, por si e seus agentes, um dever positivo de atuar de acordo com as suas exigências, considerado o fim último do Estado, traduzido no bem-estar das pessoas e na paz social.

A Emenda Constitucional n. 19/1998 é que entronizou o princípio da eficiência na ordem constitucional, entre os vetores da

⁹⁹ “O agente público, por seu turno, não é apenas o servidor público, vinculado a um Estatuto Jurídico. A definição jurídica engloba todas as pessoas (físicas) que prestam serviços ao Estado, aí inseridos os agentes políticos, assim considerados aqueles cujas atividades estão vinculadas à de governo e à de função política. Nesse diapasão, a eficiência não poderia ser auferida em razão, tão-somente, das atribuições públicas desenvolvidas pelos servidores estatutários (hoje a maioria) ou pelos empregados públicos (regidos pela CLT), mas de todos aqueles que, de forma direta ou indireta, agem em nome da Administração Pública”. (ALVARES, Maria Lúcia Miranda. *Eficiência como fundamento da reforma do aparelho do Estado. Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal* - IDAF, n. 33, abril 2003/2004).

Administração Pública, dando-lhe, portanto, dignidade constitucional e conteúdo jurídico substancial.

Antes dessa reforma, a eficiência não era estranha à Administração Pública, muito menos representava algo fora dos propósitos constitucionais, tanto que percebida em diversas de suas disposições, a exemplo dos artigos 70, que estabelece o controle externo dos poderes da União e fala em “economicidade”, 74, II, que trata do controle interno nas três esferas de poder e invoca a “eficácia e a eficiência”, e 144, § 7º, que dispõe sobre os órgãos responsáveis pela segurança pública e também prescreve a “eficiência” nas atividades.

No âmbito infraconstitucional, o Código de Defesa do Consumidor é retrato marcante da eleição da eficiência em seu pressuposto material de uma prestação de serviço ótimo (Lei 8.070, de 11 de setembro de 1990), como norma de conduta para a Administração Pública, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento. O mesmo se diga em relação aos artigos 4º, VII, e 6º, X, do mesmo diploma consumerista. Não há esquecer, complementando, a Lei das Concessões e Permissões (Lei n. 8.987/95, arts. 6º e 7º) e o próprio Decreto-Lei 200/67 (arts. 13 e 25).

O que fez a Constituição, então, foi categorizar a “eficiência” e elevá-la ao patamar de princípio administrativo-constitucional, direcionando sua observância obrigatória a todos os Poderes constituídos, bem como a seus agentes.

A eficiência como dever de conduta, de outra parte, já era inata à administração em geral, ou a quem recebe e exerce mandato, seja ele público ou privado. Portanto, nada de novo, senão para além de um dever moral ou próprio da ciência da Administração, um dever jurídico-constitucional.

Doutrinariamente, a eficiência sempre foi um oásis por alcançar no serviço público, nas atividades da Administração, mesmo

não constitucionalizado como princípio. Hely Lopes Meirelles¹⁰⁰, já antes da Emenda Constitucional 19/98, afirmava que entre os poderes e deveres do administrador público encontrava-se o denominado “dever de eficiência”, ao qual se referia como “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Ressaltava, invocando Carvalho Simas, que esse dever de eficiência corresponderia ao “dever de *boa administração*” da doutrina italiana, que já estaria consagrado entre nós pelo Decreto-Lei n. 200/67, quando se propôs a submeter o Executivo ao controle de resultados, fortalecer o sistema de mérito, sujeitar a Administração indireta à supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa e recomendar a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso.

Cretella Júnior¹⁰¹ destacava também que entre os deveres do funcionário público estaria o “dever de zelo”, que impunha ao servidor a observância das normas, das regras técnicas, e a atenção no encontrar a melhor solução para um assunto a ser resolvido, sob pena de incidir em infração administrativa.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da eficiência poderia ser encontrado dentro do espaço reservado ao princípio da legalidade, nomeadamente quando trata do “dever de atuação ótima ou excelente do administrador nas hipóteses de discricionariedade”¹⁰².

¹⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 86.

¹⁰¹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 567.

¹⁰² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle judicial**. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 33-36.

Paulo Modesto¹⁰³, propondo-se a algumas anotações sobre o princípio da eficiência, enfatiza que ele veio substituir, na proposta de Emenda Constitucional levada a efeito, a “expressão qualidade dos serviços prestados”, e, portanto, para muitos, haveria de ter uma aplicação restrita à esfera da prestação dos serviços públicos, não permitindo que fosse alimentada a expectativa de outros tantos de atribuir-lhe aptidões revolucionárias, embora admita que, exageros à parte, nunca houve autorização constitucional para uma Administração Pública ineficiente e que a boa gestão da coisa pública é obrigação inerente à função pública e razão finalística do Estado, o qual, numa Democracia representativa, não se compadece com o capricho e o arbítrio ou com a negligência e a ineficiência.

O princípio da eficiência, assim, surgiu no espaço constitucional para atualizar e reforçar o sistema de princípios protetores e reitores da Administração Pública, bem como para garantir o controle efetivo da competência discricionária dos agentes públicos e conferir a devida legitimidade aos atos, ações e omissões estatais.

¹⁰³ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o Princípio da Eficiência. **A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Ano 2, n. 7, Curitiba: Juruá Editora, 2001, p. 33-46.

CAPÍTULO XI

A Grandeza e a Projeção do Princípio da Eficiência

Não é estranha ao Direito Administrativo a exigência por eficiência no âmbito da Administração Pública. Embora possa não estar, o princípio da eficiência, proclamado de forma expressa em todas as Constituições, especialmente as democráticas, não há duvidar que se trata de um princípio inato à Administração Pública. O dever de bom governo é obrigação comum, envolvendo a todos que se proponham a administrar a coisa pública, indistintamente.

A satisfação das aspirações, vontades e necessidades coletivas legítimas é que deve nortear a ação administrativa estatal, estando implícito que, para tanto, se há contar com uma atuação administrativa positiva e adequada, pautada na legalidade e na moralidade, entre outros tantos critérios vetores da Administração Pública, de forma a não permitir que se revele a ineficiência, sempre reflexo da inabilidade do administrador ou da imoralidade do seu comportamento.

É dever irrenunciável de quem administra os bens de todos, vale dizer, a coisa pública, o bem servir, dentro das técnicas disponíveis, optando sempre por aquela que possa revelar o saldo mais positivo ao interesse público.

A inserção, portanto, do princípio da eficiência, ou sua positivação constitucional, parece ser o único caminho capaz de garantir um controle mais amplo e efetivo das ações administrativas governamentais, ou seja, o modo garantidor da existência de um bom governo.

Na visão de Filipa Urbano Calvão¹⁰⁴, invocando Paulo Otero, “a positivação do critério da eficiência corresponde a uma

¹⁰⁴ CALVÃO, Filipa Urbano. Princípio da Eficiência. **Jusjornal**, n. 1.347, de 23 de novembro de 2011. Disponível em: <http://jusjornal.wolterskluwer.pt>. Acesso em: 27 de maio de 2016.

concretização do princípio do Estado de direito social e do princípio da prossecução do interesse público, vinculando assim a Administração Pública no exercício de suas funções”.

Essa positivação, portanto, traz em si mais um contributo para a construção de uma Administração Pública verdadeiramente democrática, responsável, voltada à satisfação do bem comum.

O princípio da eficiência, sabidamente, surge como um dos critérios legítimos de avaliação e valoração das atividades públicas, ultrapassando a tradicional e limitada constatação da conformidade dos atos ou prestações estatais com as leis.

Com a positivação do princípio da eficiência poder-se-á exigir que prove a Administração que a ação desenvolvida trouxe ganhos reais à população, que ela se realizou numa dimensão de custo-benefício o mais satisfatório possível numa realização ótima da atividade estatal desenvolvida.

Há, a partir dessa positivação, três exigências fundamentais: a primeira, por eficiência econômica, que se materializa com a realização de uma política pública de custo razoável, proporcional ao benefício que se pretende a entrega; uma segunda, por eficácia, que se traduz na entrega da coisa a que se propôs, em pleno funcionamento e em quantidade e dimensões acordadas com o destinatário; e uma última, por efetividade, a ser considerada, a partir das transformações que essas ações causam na sociedade, pela política pública que se implementa.

É o princípio da eficiência que coloca o cidadão em condições de promover uma avaliação material das ações do governo e a contestá-las, inclusive judicialmente, quando ineficientes.

Para muitos, mesmo antes da positivação constitucional do princípio da eficiência na rede dos princípios inatos à atividade administrativa, a juridicidade da ação estatal já não seria, por si, a

fonte única de legitimação dos atos da Administração, na medida em que, para além da juridicidade se haveria exigir, no comportamento do administrador, resultados positivos ou ótimos de atuação.

No Brasil houve essa positivação do princípio da eficiência, nas entranhas do art. 37, *caput*, da CF. A despeito de ainda recente essa inclusão formal no texto constitucional, alguns resultados positivos já são sentidos, em especial, o de inibir condutas administrativas ilícitas ou irresponsáveis, o desperdício do dinheiro público, que costumava jorrar pelos ralos da incompetência ou da desonestidade dos burocratas do Estado.

Localizado no Título III da Constituição, que trata da organização do Estado, e no Capítulo VII, dedicado à Administração Pública (CF, art. 37), o princípio da eficiência, expressamente inscrito, sofre o denominado efeito expansivo, ultrapassando as fronteiras do espaço em que inserido para orientar todo o sistema constitucional. A eficiência, portanto, é reclamada por todos os Poderes, em todas as suas ações, de tudo quanto se veja impregnado, orientado ou exigido, a partir do que disposto na Constituição.

Portanto, não se deve lê-lo ou compreendê-lo na redoma setorial da Administração Pública, senão entendê-lo de modo a abarcar todo o universo da atuação do Poder Público.

Como propugna Onofre Alves Batista Junior¹⁰⁵, todos os agentes públicos, seja de que esfera ou nível de governo forem, do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, “têm o poder-dever de buscar a satisfação do bem comum”. Portanto, à vista do princípio da eficiência “todos os sujeitos do ordenamento jurídico” estão obrigados, por imperativo constitucional, a produzir o melhor resultado, a satisfazer da forma mais satisfatória possível o atendimento às necessidades públicas.

¹⁰⁵ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 265.

Ora, a partir desse princípio, impregnado e irradiante, há esperar dos poderes constituídos e dos órgãos e serviços a eles vinculados, ou por eles delegados, que satisfaçam os anseios da sociedade por uma boa administração, administrando, legislando, interpretando e decidindo melhor.

Enquanto princípio constitucional expresso, a eficiência é reclamada para todas as leis, para todos os atos administrativos, sejam eles normativos ou condutas positivas ou omissivas do Poder Público, servindo, inclusive, de fonte para a declaração da inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração Pública contrária à sua plena e total aplicabilidade¹⁰⁶.

A redenção constitucional do princípio da eficiência, assim, pretende resolver uma questão tormentosa na Administração Pública, qual seja, a falta de compromisso com o resultado ótimo da ação empreendida e o bloqueio da análise da conduta administrativa, por esse viés, pelo Poder Judiciário.

A inserção constitucional da eficiência, como mais um princípio vetor da Administração Pública, induz à probidade e à transparência nas ações, como a eficiência na sua consecução e no seu resultado.

O compromisso de outrora com a eficiência, transmutado no presente por imposição constitucional para um dever de eficiência, radica entre o modo como a Administração deve alcançar os fins a que se propõe e a intensidade com que deve atuar para atingir o que pretende.

Na atualidade, portanto, não há contentar com resultados minimamente aceitáveis, senão com resultados materialmente razoáveis, ainda assim quando fatores alheios não permitam desvendar o melhor resultado.

¹⁰⁶ QUEIROZ, Cristina M. M. **Os actos Políticos no Estado de Direito**. Coimbra: Almedina, 1990, p. 201.

CAPÍTULO XII

A Boa Administração Pública como Direito do Povo e Dever do Estado: Direito à Lei Perfeita e ao Governo Ótimo

O princípio da prossecução do interesse público, segundo Diogo Freitas do Amaral, jurista português, é que inspira essa temática do dever de boa administração, ou do “dever de a Administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível”. Por corolário, acentua Maria João Estorninho, também lusitana, “prosseguir o interesse público exige da Administração que adote sempre as melhores soluções possíveis para cada caso concreto”¹⁰⁷.

O dever de boa administração, assim, faz-se cumprido quando o “organismo público atua em conformidade com as regras e princípios a que está vinculado”, ou seja, a ideia que subjaz vem inspirada “pela necessidade de satisfazer da forma mais eficiente – isto é, mais racional, expedita e econômica – o interesse público constitucional e legalmente fixado”¹⁰⁸.

Na Europa – em especial na Itália e Espanha, em que esse atributo foi mais bem explorado e encontrou agasalho na Carta de Nice, passando a compor a plêiade de direitos fundamentais –, corresponde a um compromisso apenas, um ajuste internacional ou acordo de vontades, não uma obrigação impositiva (diferente do Brasil, que constitucionalizou o princípio da eficiência, que lhe é correlato), restando explicitado por sua fórmula negativa, expressando que “a

¹⁰⁷ ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o Direito Privado**: contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública. 2ª Reimpressão. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra: Almedina, 2009, p. 363.

¹⁰⁸ AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. II, 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2011, p. 46.

má administração ocorre quando um organismo público não atua em conformidade com uma regra ou princípio a que está vinculado”.

Há a admissão, por alguns doutrinadores, inclusive portugueses, de se constituir esse dever de boa administração em um dever jurídico, que integra o eixo da juridicidade, portanto exigível do Poder Público, mas não ao espaço da justicialidade ou sindicabilidade judicial, porquanto não constitucionalizado ou legalmente exigível tal comportamento das administrações públicas portuguesas ou europeias.

No Brasil, diversamente, é possível reclamar judicialmente a prática da boa Administração Pública ou da eficiência, o que seria a mesma coisa, podendo-se ir ao juiz pedir a anulação do ato administrativo ineficiente.

Aliás, em terras brasileiras essa sindicabilidade já era possível mesmo antes da constitucionalização do princípio da eficiência, embora aplicada de forma franciscana, porquanto admitido que os princípios implícitos também se integram ao princípio da legalidade, então elevado ao princípio da juridicidade. Com maior razão agora, após sua inserção expressa, malgrado também de parcimoniosa aplicação prática, não por ausência de abusos ou desvios por conter, mas pelo conservadorismo ou prudência que envolve a judicatura de modo geral e o medo relativo de se escancarar a porta para inaugurar uma “ditadura de juízes”.

Não se trata de defender ou pretender estimular um controle absoluto por parte dos tribunais sobre os atos da Administração Pública, de forma a permitir julgar as decisões que dão prevalência a esse ou aquele interesse público em detrimento de outro, razoavelmente sopesados, senão relativo, de syndicar a atitude administrativa, aquilatando a sua conformidade com os princípios e regras que emergem da Constituição.

A Administração, sabidamente, é informada por princípios, cuja destinação específica é orientar a prática dos atos administrati-

vos e garantir a boa gestão, a qual se realiza quando da correta aplicação dos recursos públicos, do adequado manejo de bens, dinheiro e serviços, quando se atende o interesse geral, da coletividade, como ainda quando se assegura aos administrados os seus respectivos direitos, pela atuação administrativa honesta e proba.

Aliás, são os resultados obtidos pelo Estado que não só identificam a boa administração como reforçam a legitimidade deste perante a população, fazendo afastar a acusação corrente da má qualidade, da ineficiência, do baixo comprometimento com resultados, da falta de transparência nos atos de gestão, do desperdício e dos desvios que marcam a generalidade das administrações estatais.

Não há perder de vista que interessa à sociedade, como ao Estado, produzir a boa gestão pública, que nada mais é, ou retrata, senão uma combinação entre técnica e política.

Ter uma Administração Pública operosa, profissional e capaz de ajudar aos governos eleitos é o que espera o conjunto social, ávido pela implementação de políticas públicas coerentes, eficientes, efetivas e eficazes, inspiradas nos planos e programas debatidos com os eleitores, de modo a fazer da Administração Pública uma espécie de bem de todos.

Bem administrar não significa apenas produzir reformas na organização do ente estatal ou no seu quadro de pessoal, mas também reformas no sistema de finanças e institucional-legal, de forma a permitir que o próprio Poder Público e o cidadão tenham uma convivência harmoniosa e respeitosa, vale dizer, positiva, nas suas inter-relações.

Projetos que impliquem simplificação das instâncias – com a implementação de sistemas de atendimento, sugestões e reclamações sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos, como ainda de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso a esses serviços – são sempre bem-vindos. Reduzir a burocracia e dar

as respostas ao cidadão em tempo e modo é o que se espera de uma administração responsável.

Mas não apenas. A ideia de boa administração, no Legislativo e no Executivo, passa também pela boa produção legislativa e pela boa aplicação das leis existentes, lidas sempre em confronto com a Constituição, porquanto constitucionalizado o direito.

A vida ensinou a todos, em época não muito distante, quando imperava o regime autoritário no país, que pensar diferente do governo era ato subversivo, embora já naquela ocasião fosse consenso que o povo tinha direito à “lei perfeita” e ao “governo ótimo”.

A “lei perfeita” seria aquela que fosse capaz de representar e satisfazer as aspirações legítimas da sociedade; o “governo ótimo”, aquele que se fizesse instrumento de realização dos anseios coletivos, um governo de todos para todos.

Revolucionário, talvez, esse pensamento, quicá utópico, o fato é que as leis na atualidade, ao ampliar o espaço da discricionariedade reservada à Administração, buscam exatamente perseguir a perfeição e, a partir daí, facilitar a realização do ótimo governo.

A boa administração, assim, ingressa no ordenamento jurídico pelo princípio da eficiência, com essa missão estratégica, não de reduzir o espaço de discricção ou liberdade da autoridade administrativa, porquanto isso será sempre secundário se contarmos com estadistas ao invés de burocratas, mas de permitir que se retire da lei o seu suprassumo e com isso se realize o melhor governo.

O bom governo é corolário que alcança todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, em todos os seus níveis, Federal, Estadual e Municipal, irradiando-se sobre todas as demais instituições democráticas e republicanas, visto que exigível de todos, indistintamente, o poder-dever de buscar satisfação última do interesse público.

Se do Legislativo é a supremacia na elaboração das leis, incumbe-lhe produzi-las à perfeição, afastando da vida nacional, do

ordenamento jurídico, os aleijões ou deformações legislativas que costumam impregnar o nosso sistema infralegal.

É exigência, ademais, do Estado de Direito, o respeito às leis, o que obriga o legislador a produzir normas jurídicas que satisfaçam, da melhor maneira possível, os objetivos da coletividade.

Deve o legislador guiar-se pela Constituição e seus princípios, quando produz a norma jurídica, bem assim, deve primar pela edição de leis que deixem à medida do estritamente necessário o espaço de livre atuação do administrador, sob pena de abdicar de sua própria competência constitucional. Isso tem a ver com eficiência legislativa. É de seu dever, enquanto legislador, portanto, sempre que possível e ao seu alcance, eleger a melhor solução, proceder à escolha ótima, vinculando a Administração. A reserva à discricção administrativa só há ocorrer em situações em que o legislador não vislumbre a possibilidade de produzir a indicação da solução ótima, *sponte própria*.

A ineficiência legislativa, tanto quanto a administrativa, pode ser sindicada administrativa ou judicialmente. Como observa Onofre Alves Batista Júnior¹⁰⁹, “a solução legislativa comprovada e inequivocamente ineficiente atenta contra o fundamento maior da prevalência do bem comum e, daí, é materialmente inconstitucional”.

O que há perceber é que a ordem jurídica não admite, sob o risco de quebra da harmonia e da independência entre os Poderes, que o Parlamento dite ordens ao Executivo ou que este ultrapasse os limites das margens de atuação que a lei legitimamente lhe outorgou.

A lei deve primar por eficiência e esta, a eficiência na lei, é algo ao alcance do legislador, daí porque corresponde a um direito do povo, o “direito à lei perfeita”.

O “governo ótimo”, também direito do povo e obrigação do Estado, há revelar-se quando o agente público, diante dos casos

¹⁰⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**, 2012, p. 265.

concretos, no exercício da discricção que a lei lhe reservou, promove eficientemente a descoberta da melhor solução, aquela que atende ao interesse público.

Na sua missão, o administrador está jungido à lei, obrigado a praticar, por dever jurídico, não qualquer ato, mas, “única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei”¹¹⁰.

Se desses parâmetros se afastar, sujeitar-se-á ao escrutínio administrativo próprio e judicial do seu ato, porquanto só a boa atuação satisfaz a exigência constitucional da eficiência, sempre sope-sada com os demais princípios vetores da Administração Pública.

¹¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionariade e controle judicial**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 32-33.

PARTE V

COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA BUSCA DE UMA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE EXCELÊNCIA

CAPÍTULO XIII

A Excelência da Gestão Pública Municipal

O Estado, lido em seus três níveis de governo, Federal, Estadual e Municipal, é o principal instrumento de que a sociedade dispõe para a defesa dos interesses coletivos e a promoção da igualdade entre os cidadãos.

Os resultados obtidos pela atuação estatal, nos diversos campos das necessidades humanas, como saúde, educação, segurança, trabalho e renda, habitação e tantos outros, é que conferem e reforçam a legitimidade da sua representação política.

Decisivo para a sociedade, portanto, que o dinheiro destinado ao Erário, proveniente dos impostos e demais fontes de receitas, seja controlado e aplicado em benefício de todos, evitando-se o desperdício próprio da má gestão ou sua apropriação fraudulenta, decorrentes de atenção a interesses não republicanos.

Aliás, a crise de legitimidade enfrentada pelas administrações públicas está umbilicalmente ligada ao desvio de recursos públicos e à má prestação dos serviços à coletividade.

Não por outro motivo se fez premente a atuação consorciada, uniforme, cooperada das instituições, públicas e privadas, no sentido de empreender ações capazes de ajudar a resgatar a credibilidade da classe política e a legitimidade do próprio ente estatal, enquanto intérprete da vontade coletiva.

É preciso, a partir dos conhecidos escândalos, que marcaram e ainda marcam a vida nacional e nos expõem a nu, também no cenário internacional, como um povo de pouca ou quase nenhuma honorabilidade, virar a página, condenar os culpados e recuperar a nossa autoestima, conscientes de que, mais do que nunca, o povo está a exigir dos homens e mulheres de bem, o ingresso ou retorno à vida política, único mecanismo capaz de transformar a sociedade.

As eleições de 2016 serviram exatamente para isso, refinar a classe política, com a escolha das melhores opções disponíveis. Se não alcançamos o ideal, para uma mudança radical de comportamento com a coisa pública, ainda nos está reservado acompanhar os eleitos e sua trajetória ou performance de atuação, administrativa ou legislativa, como também, em nosso horizonte, contribuir, ajudando-os, na revelação de mandatos de excelência, de gestões de alto desempenho e significativa qualidade.

Devemos estimular administrações, no Executivo e no Legislativo, modernas, exercidas com profissionalismo e com singular comprometimento com os resultados sociais por obter, pautadas na participação popular e na transparência das ações.

Os cenários político e social, na atualidade, reivindicam governos probos, qualificados, fieis à adoção de boas práticas administrativas e afinados no objetivo da excelência da gestão.

É exigência social, portanto, a entrega pelo Poder Público de serviços de qualidade, que reduzam as carências e necessidades fundamentais da população, com alto grau de satisfação.

Temos inúmeras leis, gestadas e pensadas para nortear a conduta séria e isenta dos administradores, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/2000), da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal n. 12.527/2011), da Lei da Transparência Pública – LTP (Lei Complementar n. 131/2009), da Lei Anti Corrupção – LAC (Lei Federal n. 12.846/2013), e da Lei da Ficha Limpa – LFC (Lei Complementar n. 135/2010); como

ainda importantes instrumentos de controle das finanças e orçamento públicos, caso das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NB 16.1 a 16.11); tudo com vista a contribuir para que o administrador público faça sempre mais e melhor, com responsabilidade social, jurídica e política.

Outra exigência fundamental, que vem sendo insistentemente perseguida pelo Ministério Público, para auxiliar os gestores na boa administração, diz com a presença de um setor de Controle Interno como estrutura de Estado, vale dizer, com autonomia e independência para o exercício fiel do encargo de fiscalização, orientação e controle interno da administração municipal, um órgão de proteção do gestor público.

Paralelamente a isso tudo, não há perder de vista a necessária reforma de base, aquela propugnada pelo saudoso Ministro Victor Nunes Leal, porquanto, “não pode haver município próspero sem finanças prósperas, e não há finanças prósperas quando o povo é pobre. E nós somos um povo pobre. O que temos feito, em matéria de discriminação de rendas, é tentar distribuir mais equitativamente a miséria. Mas o problema não é repartir a miséria por igual. O que é preciso é produzir riqueza, para então, sim, distribuí-la com equidade”¹¹¹.

E, como lembra o Ministro Gilmar Mendes¹¹²,

A Constituição de 1988 concedeu especial ênfase aos municípios e, seguindo os textos anteriores – de 1946 e de 1967/1969 –, manteve a autonomia municipal como princípio sensível. Autonomia política não é, contudo, possível sem autonomia financeira. Dados indicam que, atualmente, 80% dos municí-

¹¹¹ LEAL, Victor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. In: **Problemas de direito público e outros problemas**. Brasília: Ministério da Justiça, v.1, 1997, p. 336.

¹¹² CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**: tendências e desafios. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 19.

pios brasileiros dependem de transferências federais. Necessário, portanto, não apenas tratar da autonomia, mas também da gestão municipal, da distribuição das competências – especialmente tributárias – e da importância representada pelo município no contexto constitucional pós-1988, bem como de medidas destinadas a consolidar sua relevância ao federalismo brasileiro.

Para além, reafirma, dos atuais 5.570 municípios, “boa parcela apresenta problemas e demandas em comum, fato que ressalta a necessidade de conferir maior atenção à gestão municipal, bem como ao incentivo a programas de cooperação”¹¹³.

Outra vertente para um desenvolvimento promissor – argumenta – “diz respeito à realização de consórcios e à instituição de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e de microrregiões com o objetivo de ampliar os meios de cooperação na prestação de serviços públicos”¹¹⁴.

Ressalta, ainda, o reforço advindo do Estatuto da Metrópole (Lei Federal n. 13.089/2015), “que define as linhas gerais para a integração de ações entre municípios pertencentes a regiões limítrofes”, o que estimula e facilita o processo de cooperação e a atuação conjunta entre entes federados em múltiplas hipóteses, como na captação e distribuição de água, coleta e destinação de resíduos sólidos em aterros sanitários comuns, defesa ambiental intermunicipal, etc.

O fato é que não é simples administrar. Mais difícil, ainda, é administrar sem conhecimento dos problemas ou sem qualificação para resolvê-los; bem assim, fatal, pagando o preço com a morte política, atuar sem a proteção competente de colaboradores eficientes, capazes e probos.

Essa a contribuição, colaboração, apoio, auxílio que a Justiça Eleitoral e seus parceiros pretendem dar.

¹¹³ Ob. cit., p. 69

¹¹⁴ Ob. cit., p. 68-69

CAPÍTULO XIV

A Vitória da Democracia

Em 16 de dezembro de 2015, sob a Presidência do Desembargador Sérgio Baasch Luz, foi editada a Resolução n. 7.935/2015, que dispôs sobre o Plano Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina para o período de 2016 a 2020, sendo definidos ou atualizados, a sua missão e a visão de futuro, como os valores pelos quais perseguir.

A sua *missão* foi afirmada, cabendo-lhe “garantir a legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado, a fim de fortalecer a Democracia”.

Como *visão* de futuro revelou-se o compromisso de “fortalecer a credibilidade da Justiça Eleitoral, especialmente quanto à efetividade, transparência e segurança”.

Ao tratar dos *valores*, que decorrem dos costumes, posturas e ideais que direcionam o comportamento das pessoas na organização, permeando todas as suas atividades e relações ou inter-relações, foi dado ênfase à *coerência*, com o alinhamento do discurso com a prática; ao *comprometimento*, propugnando uma atuação com dedicação, empenho e envolvimento; à *ética*, fundada nos princípios da honestidade, lealdade e dignidade; à *flexibilidade*, mediante atitudes de abertura permanente para compreender a necessidade de mudança, adotando medidas para provê-las; à *inovação*, com o estímulo à criatividade e à busca de soluções diferenciadas; à *integração*, com o compartilhamento de experiências, conhecimentos e colaboração participativa na Justiça Eleitoral que conduzam à formação de equipes orientadas para resultados comuns; ao *reconhecimento*, pela adoção de práticas de estímulo e valorização das contribuições individuais e de grupos que conduzam ao cumprimento da missão institucional; ao *respeito*, pelo reconhecimento e aceitação das diferenças entre as pessoas; e à *transparência*, garantido o acesso às informações, ações e decisões institucionais.

Quanto aos objetivos estratégicos, na perspectiva da sociedade, integrou o Plano o reconhecimento da necessidade da garantia dos direitos de *cidadania*, que corresponderia ao desafio de garantir, no plano concreto, os direitos que lhe são próprios, entre os quais o de *votar e ser votado*, de forma livre e responsável, para o fortalecimento da Democracia; como ainda o *combate à corrupção e à improbidade administrativas*, visando à proteção da coisa pública, à lisura nos processos eleitorais, à preservação da probidade administrativa e à perseguição dos crimes eleitorais e contra a Administração Pública, entre outros.

Para que isso se faça possível, se há que se buscar alcançar, no plano interno da Justiça Eleitoral, a maior transparência possível e o fortalecimento da segurança do processo eleitoral, celeridade e produtividade na prestação jurisdicional, o aperfeiçoamento constante e ininterrupto da gestão da informação, o fortalecimento da governança e da tecnologia da informação, enfim, trabalho, empenho, dedicação, envolvimento, disposição e mais trabalho.

Cientes dessas exigências, como conscientes do momento histórico vivido no país – de desajuste moral de parcela das forças políticas e empresariais, retratadas nas redes de televisão, jornais e revistas, e da emergência de eleições municipais capazes de contribuir para reversão desse ciclo deletério –, a nova administração que se postou à frente do Tribunal Regional Eleitoral assumiu o compromisso, em 18 de março de 2016, quando de sua posse, de participar decisivamente da tentativa de ruptura do estado febril por que passa a Nação brasileira, usando de suas forças e prestígio social para ajudar a resgatar a credibilidade da classe política, orientando os eleitores a bem formular as suas escolhas; os candidatos a se alinharem de forma clara e transparente, oferecendo propostas factíveis, pautando-se no respeito às leis e à Constituição; os partidos políticos, para que oferecessem aos eleitores o melhor dos seus quadros partidários; numa cruzada cívica comum, exatamente para o restabelecimento

amplo da moral e da ética política, em condições de fazer espelho para as eleições estaduais e nacionais mais à frente.

Em discurso de posse, como Presidente da Corte Eleitoral, tive a oportunidade de consignar que os novos dirigentes chegavam com a missão e a responsabilidade primeira de manter, em destacado plano, o bom nome da Justiça Eleitoral catarinense e que era compromisso dessa Justiça Especializada realizar eleições decentes, porquanto, nesse momento de desilusão nacional, a sua missão cogente não poderia ser outra, senão ajudar a quebrar essa corrente perversa da corrupção, que faz sangrar as esperanças de toda uma nação.

Para mais, que sendo a Democracia plural, fazia-se emergência a presença de partidos fortes, comprometidos com os ideais da sociedade, com a vontade manifestada nas urnas, e que se haveriam de concitar a classe política, os partidos políticos, os candidatos e os eleitores para o maior desafio da história do nosso povo, mudar o Brasil, a começar por Santa Catarina, com a arma da Democracia, o voto, realizando eleições limpas.

Ao tratar do próprio Tribunal, disse querê-lo reconhecido, com o contributo de todos, da sociedade por inteiro, como “o Tribunal da Democracia”, o tribunal garantidor da vontade soberana do povo. E, mais, para que isso acontecesse seria preciso, primeiro, que o cidadão se reconheça nos partidos, encontre na sua ideologia e nas suas ações, as virtudes e o ideário que lhe conforte o espírito, independentemente de ser esse partido de direita, de esquerda ou de centro, de ser governo ou oposição; como ainda, que encontre, entre os seus integrantes, o candidato que lhe inspire confiança, que lhe proporcione a certeza, mesmo relativa, de que está coberto pelos melhores propósitos.

Portanto, que seria indispensável, também, que o eleitor confiasse, acreditasse no potencial do seu candidato e o ajudasse a desenvolver e cumprir com os seus compromissos, lembrando aquela velha máxima, de alguma forma adaptada: “não pergunte o

que o candidato poderá fazer por você, mas o que você pode fazer para que ele possa revelar-se expressão maior do interesse público”.

Quanto à Democracia, registrado ficou, com relação aos candidatos, que toda traição é punida pelo voto, ou seja, o candidato, quando rompe o compromisso assumido, traindo a confiança do eleitor, paga com a legislatura seguinte, e que o eleitor, quando faz indecente o uso do voto, traindo a sociedade, torna-se o coveiro de sua própria sepultura, perde em saúde, educação e segurança, para dizer o menos.

Não por outro motivo, que a preocupação da Justiça Eleitoral é maior com o eleitor, soberano quando vota, estúpido e burro (com o perdão das expressões) quando negocia ou vende sua consciência, pois o voto, como instrumento de vontade de um povo, de mudança em sociedade, há de estar sempre harmonizado e associado às expectativas de futuro, sendo o voto de cabresto, o voto comprado, o voto de favor, o voto cooptado, um voto corrompido que, nas urnas, tem o mesmo peso do voto honesto, um por um, mas para o conjunto social tem a dimensão dos escândalos que envergonham e entorpecem a nação brasileira.

Foi dito, ainda, que o trabalho da Justiça Eleitoral não se limitava a viabilizar o pleito eleitoral ou realizar a contagem dos votos e proclamar os resultados, diplomando os eleitos. Dela se exigiria mais, o combate aos desvios éticos e de conduta dos candidatos e dos ocupantes dos cargos eletivos, trabalhando permanentemente, não só em época de eleições, pois é sua a obrigação de zelar pela correção dos procedimentos anteriores à própria disputa, como afastar quem, mesmo tendo obtido o mandato, transgrediu a ordem jurídica, violentando a vontade livre e soberana do eleitor.

Para além, afirmou-se como da obrigação da Justiça Eleitoral fomentar a conscientização da sociedade sobre a importância do voto e de suas consequências, esclarecer e orientar partidos e candidatos para o exercício legítimo e seguro de suas prerrogativas e responsabilidades.

Aliás, a maior contribuição que a Justiça Eleitoral poderia dar à sociedade seria exatamente ajudar a preparar partidos e candidatos para as eleições. E que as Escolas institucionais, do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, irmanadas e unidas em esforços, é que teriam papel destacado e fundamental a desempenhar.

A Justiça Eleitoral, bradou-se, não poderia se contentar com a só preparação de juízes e servidores para o pleito eleitoral, visto que seu papel é mais amplo, porquanto foi gestada e nasceu para servir o país, para ajudar e orientar os partidos e os políticos, não havendo porque temer o envolvimento, a aproximação, o diálogo, antes, incentivá-lo, eliminando dúvidas e buscando consensos. Portanto, que seria propósito seu organizar e fazer legítimas as eleições, não tendo sido pensada para intimidar, perseguir ou punir partidos e candidatos, dado que o seu ideário é o de contribuir, com os instrumentos democráticos e republicanos de que dispõe, para garantir a justiça das urnas, o que a obriga, paralelamente, a afastar toda e qualquer desonestidade solta nas ruas, para que se sobreponha o desejo sincero e honesto do eleitor.

Daí a advertência trazida, da lavra do ex-Ministro Carlos Ayres Brito, no sentido de que “só tem futuro político quem souber que na Democracia tudo vem à tona”.

Reconheceu-se, também, como reservada à Justiça Eleitoral a tarefa fundamental de zelar para que as eleições municipais corram dentro da maior transparência democrática possível, garantindo que as urnas sejam expressão da vontade livre e consciente dos eleitores, afastando os vícios que rodeiam esse processo democrático, lembrando a voz corrente de que “o voto não tem preço, tem consequência”, vale dizer, deve ser exercido com extrema sabedoria e responsabilidade.

Ao caminhar para a conclusão, afirmou-se que não era de direito perder o trem da história, sendo responsabilidade cívica comum lutar por eleições limpas, livres e transparentes, dignas de

um Estado que se pretende democrático de direito e de um povo que clama pelo cumprimento fiel das promessas constitucionais por uma sociedade livre, justa, solidária e fraterna, sendo também de nossa obrigação firmar esse pacto social, para que vença, nas urnas, a Democracia.

A partir daquele momento, foi dado início a uma cruzada para dar conta desses compromissos assumidos pelo Tribunal Regional Eleitoral, nascendo a ideia da criação de uma estratégia de comunicação que facilitasse traduzir todo o somatório de ações, algumas já desenvolvidas, tais como os atos preparatórios das eleições e o cadastramento eleitoral biométrico¹¹⁵, outras por desenvolver, que estariam a cargo da Justiça Eleitoral e de seus parceiros institucionais, públicos e privados. Essa estratégia, desenvolvida pelo TRE-SC, por sua Assessoria de Comunicação Social, em parceria e sem ônus, com a NEOVOX Comunicação Estratégica, representada por seus sócios Fábio Veiga e Rodrigo Lapolli, e também com a Assembleia Legislativa do Estado – ALESC, fez surgir o projeto A Vitória da Democracia, que contou ainda, com o inestimável apoio e participação do ilustre Desembargador Rodrigo Tolentino de Carvalho Collaço, em sua coordenação.

O lançamento desse projeto “Eleições 2016 – A Vitória da Democracia” ocorreu em 7 de julho de 2016, durante um dos maiores eventos já realizados pela Justiça Eleitoral do Estado, envolvendo mais de 800 participantes e com transmissão simultânea pela TVAL (TV da Assembleia legislativa do Estado) e pela Internet, uma realização consorciada com a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Santa Catarina (OAB/SC), a Assembleia Legislativa e o próprio Tribunal Regional Eleitoral, entre outras parcerias relevantes¹¹⁶, correspondendo ao I Congresso Catarinense de Direito Eleitoral

¹¹⁵ Cadastramento biométrico realizado com o apoio inestimável do Exército Brasileiro, representado na pessoa do General de Brigada Richard Fernandez Nunes.

¹¹⁶ Organização da Escola do Legislativo Deputado Lício Mauro da Silveira, da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SC, da Escola Judiciária Eleitoral de Santa

TRE-SC e IV Congresso Catarinense de Direito Eleitoral OAB/SC, realizado no auditório do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, gentilmente cedido por seu Presidente José Antônio Torres Marques, um parceiro institucional permanente.

Honrado com as parcerias institucionais da OAB/SC e da ALESC, entre outros importantes atores, quando da apresentação do projeto e abertura do Congresso conjunto disse, em nome do TRE-SC, que, antes de uma imposição conjuntural ou uma questão de eficiência, a busca pela parceria ora alcançada, representava também uma opção político-institucional, consciente de que só fará melhor quem puder ou souber somar forças.

E mais, que nessa cruzada empreendida com vista à realização de eleições limpas e transparentes, dignas da gente catarinense, estaria a enriquecer, ainda, a parceira havida com o Ministério Público Estadual (MPSC), na reedição de Seminários Regionais para instrução, orientação e atualização de Promotores, Juízes, Advogados, Chefes de Cartório, Presidentes de Partidos Políticos e futuros candidatos, especialmente.

Com relação às Escolas do Legislativo, de Governo, da OAB, por sua Comissão de Direito Eleitoral, do TCE – Tribunal de Contas do Estado, do Judiciário Catarinense e do Ministério Público do Estado e as suas Associações, afirmou-se presente o estímulo para progredir em parcerias na certeza de que se estaria rumo a um caminho sem volta, cujo fim apontaria, na perspectiva dos objetivos institucionais que justificam a existência da Justiça Eleitoral, para a valorização do eleitor consciente, o fortalecimento dos partidos políticos e a revelação de candidatos os mais dignos para o exercício do mandato popular.

Catarina – EJESC e apoio da Associação dos Magistrados Catarinenses – AMC, da Academia Catarinense de Direito Eleitoral – ACADE, do Poder Judiciário de Santa Catarina - PJSC, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE e Instituto de Contas - ICON, da Federação Catarinense dos Municípios – FECAM, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – FIESC, da Associação Catarinense de Letras Jurídicas – ACALEJ.

Transmitiu-se, então, a advertência, a palestrantes e expectadores, de que o Congresso, ao tratar de temas como propaganda eleitoral, probidade e elegibilidade, convenções, registro e impugnação de candidatura, ética na política, financiamento de campanha e prestação de contas, condutas vedadas dos administradores públicos e dos candidatos, processo judicial eleitoral, Justiça Eleitoral e suas relações com as eleições, só teria sucesso se conseguisse alcançar as consciências, transformando cada homem e mulher num fiel escudeiro da Democracia, em alguém compromissado com o futuro do país, suficientemente esclarecido de que a mudança se inicia no nosso próprio íntimo, no nosso comportamento e comprometimento com a verdade, com a moral e com os bons costumes.

Enfatizou-se não ser mais possível conviver com um processo eleitoral em que se praticam fraudes, em que se vicia a vontade livre do eleitor, patrocina-se transferências domiciliares ilegais, busca-se o poder a qualquer preço. E, bem assim, que não haveria como tapar o sol com a peneira, visto que a justiça nas urnas só será alcançada quando o eleitor disser “não” aos corruptores, quando tirar das próprias costas a canga que lhe faz trôpego e da face o cabresto que lhe guia os atos, ou seja, quando tiver a ventura de perceber que a entrega do seu voto, em troca de favor ou de paga, faz dele traidor da pátria, transforma-o no cancro que corrói as esperanças dos seus concidadãos, que afasta do alcance de todos os direitos fundamentais, em especial o direito à saúde, à segurança e à educação.

Expressou-se, também, que sobre os ombros dos eleitores pesa a responsabilidade maior de não cair na tentação do uso nocivo do voto, perdendo esse momento único de passar o país a limpo e virar essa página mal escrita da vida nacional, de reconstruir a nação brasileira a partir de sua comunidade, elegendo os dignos do voto e condenando ao ostracismo aqueles que, em algum momento, roubaram deles e de seus filhos as esperanças por dias melhores.

Por fim, uma convocação: que todos fossem às urnas bradar o grito da vitória, da “Vitória da Democracia”.

Passado o Congresso, que ainda hoje irradia conhecimentos, disponibilizado o acesso ao seu inteiro conteúdo através do sítio eletrônico do TRE-SC¹¹⁷, outras iniciativas foram a campo. Entrevistas foram concedidas, gravadas e replicadas, em rádio e televisão¹¹⁸. Diversos artigos jornalísticos foram produzidos pelos magistrados e servidores do Tribunal Regional Eleitoral, tratando de temas eleitorais correntes, sob a supervisão dos Desembargadores Marcus Túlio Sartorato e Cid José Goulart Júnior¹¹⁹. Cartilhas e Cadernos sobre o processo eleitoral, manual de propaganda, guia do candidato e do eleitor, entre outros, produzidos por competentes servidores, sob a Coordenação da Direção-Geral e da Secretaria da Corregedoria Regional Eleitoral, capitaneadas pelo Diretor-Geral Sérgio Manoel Martins e pela Secretária Renata Beatriz de Fávère, foram massivamente divulgados e ainda se encontram disponíveis para consultas¹²⁰.

De especial, também, a criação de um grupo no aplicativo *WhatsApp*, para discussão jurídica entre magistrados, e a formulação de inúmeros ENUNCIADOS¹²¹ por parte do TRE-SC, consolidados com a participação efetiva dos juízes eleitorais de primeiro e segundo grau, depois homologados pelo Pleno da Corte Eleitoral, sob a coordenação competente do Juiz Davidson Jahn Mello, os quais passaram a servir de guia e orientação na tomada de decisão em processos judiciais, facilitando o pronunciamento de juízes, promotores e advogados.

¹¹⁷Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/congresso-catarinense-de-direito-eleitoral/index.html>>.

¹¹⁸ Entrevista para o caderno “Eleições 2016”, do Jornal Diário Catarinense; entrevista para a RIC Record; entrevista para o Programa Justiça Legal, do TJ-SC; entrevista para o programa “Justiça do Trabalho”, do TRT-SC.

¹¹⁹ Artigos jornalísticos publicados na imprensa - Anexo IV.

¹²⁰ Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/imprensa/campanha/index.html>>.

¹²¹ Enunciado: corresponde ao conteúdo de um verbete jurisprudencial, que expressa o pensamento do Tribunal sobre determinada questão de direito. Os enunciados produzidos pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, para as eleições de 2016, estão catalogados no Anexo V.

Outra iniciativa singular envolveu a UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina e seu corpo de Professores. Mediante convênio entre o Tribunal Regional Eleitoral e essa extraordinária Instituição de Ensino, subscrito por seu Magnífico Reitor Prof. Dr. Marcus Tomasi, foram proferidas aulas magnas, numa proposta síntese de capacitação de candidatos, em temas específicos, como “O poder Legislativo Municipal e as Atribuições do Vereador”, “Processo Legislativo Municipal”, “Lei Orgânica e Regimento Interno”, “Orçamento Público Municipal”, “Divisão Territorial”, “Ética”, “Controle: Fiscalização da Administração Pública – Julgamento de Contas do prefeito e CPIs”, “Oratória”, “Propaganda Eleitoral”, transmitidas pela TVAL e disponibilizadas também na internet¹²², uma prévia do que se pretendia com o projeto do pós-eleições¹²³.

Foi relançada, ainda, a revista “Resenha Eleitoral” do TRE-SC, em parceria com a UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí e a ACALEJ – Academia Brasileira de Letras Jurídicas, tendo por missão institucional democratizar a divulgação do conhecimento científico na área eleitoral, e que envolveu os temas: “Participação e informação como pressupostos de Democracia”; “A mulher e sua efetiva participação política no Estado Democrático de Direito”; “Sustentabilidade: nova percepção jurídica e os reflexos de sua aplicabilidade no cotidiano da Administração Pública”; entre outros.

Consequência disso, a partir dessas múltiplas atividades, fez-se mais real o impulsionar para a redescoberta de um mais amplo universo permeável à intromissão construtiva da Justiça Eleitoral.

Quanto mais se aproximava o dia das eleições, mais clara ficava a necessidade de trilhar um novo caminho, no pós-eleições, pois não mais se mostrava institucionalmente correto que um tribu-

¹²² Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/curso-de-qualificacao-de-candidatos-a-vereanca/index.html>>

¹²³ Aulas ministradas pelos professores Enio Spaniol, Gastão Cassel, Samuel Martins dos Santos, Denise Pinheiro, João Rotta Filho, Gerson dos Santos Sicca e Arlindo Carvalho Rocha.

nal singular, como o eleitoral, diferente de todos os demais tribunais do país, voltado a assegurar o pleno exercício da cidadania e a legitimidade do processo eleitoral, enfim, nascido para fortalecer a nossa vocação democrática, virasse suas costas aos candidatos *eleitos* e aos *eleitores* que ajudou a formar, nessa maratona do processo eleitoral, abandonando-os à própria sorte, quando por outros instrumentos democráticos e republicanos, com parcerias institucionais, públicas e privadas, honestas e responsáveis, poderia ajudar a redesenhar a história da política e das gestões públicas municipais, um passo para a reconstrução dos alicerces morais desse imenso país.

Surgiu, então, o que se tem por uma “boa nova”, um projeto pensado e idealizado, embora ainda em construção, com a conformação de um *pacto em favor da idealização de município de excelência*, a ser desenvolvido a partir de três eixos centrais: o da *Qualificação*, envolvendo os candidatos eleitos e seus colaboradores; o das *Boas Práticas*, recolhidas as experiências vitoriosas nas administrações municipais país afora, para disseminá-las e, se for o caso, aperfeiçoá-las; e o da *Excelência na Gestão*, numa cooperação interinstitucional com vista a um modelo de administração, no Executivo e no Legislativo, o mais eficiente, efetivo, eficaz e transparente possível, sem influência ou interferência na atividade política, própria dos agentes públicos, que para tanto especialmente eleitos.

Corolário dessa ideia, com o contributo dos diversos parceiros arregimentados ao longo dessa travessia do processo eleitoral, é que a Justiça Eleitoral está desenvolvendo o projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”, que dá nome a esta despretensiosa obra.

CAPÍTULO XV

Por um Mandato de Excelência

Como qualquer projeto, o “Qualifica – Mandato de Excelência” nasceu de uma inspiração, pautada no momento político vivenciado, e da necessidade do resgate da credibilidade da classe política.

Inúmeras foram as manifestações críticas dirigidas aos políticos em geral nos últimos anos, como se todos, indistintamente, estivessem manchados pelos atos de corrupção que assolam e empobrecem moralmente a Nação brasileira. Merecidos quase todos esses ataques à honorabilidade de parlamentares e governantes, sabe-se, por amor ao justo, que toda generalização é igualmente perversa, temerária e perigosa.

Fazia-se necessário, então, num momento de descrédito de toda uma classe essencial à Democracia e ao Estado de Direito, como indiscutivelmente o é a classe política, recuperar a confiança e o seu prestígio. E nada mais recomendável do que o momento das eleições, oportunidade em que ao povo é renovada a chance de melhores escolhas.

Com essa perspectiva, iniciou a Justiça Eleitoral uma caminhada diferente, um pouco mais ousada, sem precedente em sua história de quase 85 anos de existência; primeiro, com o projeto “A Vitória da Democracia”, abrindo os olhos da sociedade para o quadro desenhado, de desalento com a política e os políticos, e para a importância do voto e das escolhas por realizar; depois, com o projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”, em franco desenvolvimento, voltado à recuperação do prestígio e da confiança que outrora distinguia a classe política, a qual já nos revelou, em tempos mais nobres, inúmeras personalidades, senão verdadeiros sacerdotes da política, vocacionados a disseminar o bem comum e a defesa do interesse público.

Fez-se sentir que o país, o Estado e os municípios precisavam seguir passo à frente e com velocidade. Para tanto, tornou-se emergência reacender a esperança do povo e resgatar o bom nome dos homens públicos, do Executivo e do Legislativo.

Foi pensando nisso, na ideia de Democracia, de República, de Federação, bem como na própria pregação constitucional da harmonia e da independência entre os poderes, que se descortinou a necessidade de unir forças para recuperar o Brasil perdido e reiniciar um novo momento, com mais transparência, mais ética, mais eficiência e mais responsabilidade.

O primeiro desafio foi rever o próprio papel da Justiça Eleitoral, antes só preocupada com o exercício pleno da cidadania no ato de votar, ou seja, com a normalidade do processo eleitoral e com a legitimidade das urnas, ou ainda segurança dos seus resultados, que deveriam ser a expressão fiel do desejo do eleitor.

Contentava-se, a Justiça Eleitoral, até pouco tempo, com a preparação das eleições e a sua ultimação, com a diplomação dos eleitos, esquecendo-se que havia algo a mais no seu horizonte, ou melhor, que de alguma forma também era responsável por fazer concretas as esperanças depositadas nas urnas pelos eleitores, única forma de realizar a máxima democrática do povo no poder e contribuir para a cidadania efetiva.

Atropelada por um calendário eleitoral temporalmente encolhido, a exigir esforço redobrado para fazer conhecidas as alterações legislativas que iriam reger as eleições de 2 de outubro de 2016, a Justiça Eleitoral se lançou ao desafio do diálogo com a sociedade, para fazê-la compreender a importância do momento político, assim como entender que as eleições municipais que se avizinhavam, far-se-iam as mais importantes eleições do país, renovadas as esperanças por dias melhores, por políticos mais ávidos por realizar o bem comum, em contraponto com o que se estava a assistir na política nacional, contaminada pelo “câncer” da corrupção.

Era indispensável conversar também com os candidatos e os partidos políticos, tornando-os depositários dessa esperança nacional, sabido que é nas cidades que se produzem as riquezas e se projeta o futuro da Nação, local em que as pessoas vivem as suas necessidades, na área da saúde, da educação, da segurança, da habitação, enfim, a célula geratriz do desenvolvimento social, econômico e político.

Agora, com o resultado das urnas, feitas as escolhas, é dessa plêiade de novos políticos, oxigenados pelo voto, a responsabilidade de mudar a realidade perversa que contamina a política nacional, em todos os níveis, pois é a partir das eleições municipais que se preenchem os quadros representativos estaduais e nacionais.

O exemplo que surgir do trabalho dos nossos parlamentares e executivos municipais é que nos devolverá a crença de que a classe política se redescobriu cívica, revalorizou-se, reencontrou o seu verdadeiro destino, aquele único capaz de fazer cumpridas as promessas constitucionais de um país mais justo, livre, solidário e fraterno.

Em linhas gerais, o que se impôs ao ideário da Justiça Eleitoral foi o somar energias, despertar o debate, conciliar as forças vivas da sociedade, unindo-as no objetivo comum do resgate da credibilidade da classe política e afirmação do conceito de bem público como bem de todos, fora do patrimonialismo, do clientelismo e do coronelismo, que têm marcado historicamente as administrações públicas, em todos os níveis de governo.

O projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”, que já ganha dimensão nacional antes mesmo de implementado, acolhido pelo Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais – COPTREL como uma proposta a ser também operacionalizada pelas demais escolas judiciárias eleitorais, será desenvolvido, basi-

camente, em três (3) destacados eixos: Qualificação, Boas Práticas e Excelência na Gestão Pública¹²⁴.

O que se buscará na seara da Qualificação é oferecer conhecimento, por meio de cursos tratando de temas indispensáveis a uma boa atuação parlamentar e administrativa, a partir de uma releitura do próprio sistema federativo, que faz da União de tudo tutora, em detrimento dos Estados e municípios, propiciando uma distribuição tributária perversa, de forma a deixar esses mesmos entes federativos de pires nas mãos ou curvados aos desígnios do poder central, em menoscabo do princípio da subsidiariedade.

Nesse eixo serão discutidos, ainda, temas na área da Administração Pública, do planejamento estratégico, da gestão administrativa, da gestão financeira e orçamentária, da legislação aplicada à gestão municipal, do processo legislativo, da inovação e do empreendedorismo na Administração Pública, da modernização e da liderança nas organizações públicas, com palestras, presenciais e à distância, transmitidas e retransmitidas pela TVAL.

De importância fundamental, também, a abordagem sobre a correta aplicação dos recursos públicos, sejam próprios, estaduais ou federais, a partir de ações de aperfeiçoamento da gestão pública, com incentivo à prevenção de irregularidades.

¹²⁴ CARTA DE BRASÍLIA: O COLÉGIO DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS – COPTREL, em seu 69º Encontro, reunido em Brasília, Distrito Federal, no dia 2 de dezembro de 2016, após deliberar sobre os temas de interesse da Justiça Eleitoral, divulga, para conhecimento público, as seguintes proposições: [...] 4. INCENTIVAR a realização de seminários com o objetivo de qualificar os agentes públicos no que concerne à implantação de práticas modernas e eficientes de gestão. 5. ESTIMULAR ações no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais com o objetivo de aprimorar a educação para a cidadania democrática [...]. 12. ENCAMINHAR o Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência” do TRE/SC à Escola Judiciária Eleitoral do TSE para análise, aprimoramento e implantação em nível nacional [...].

No campo das Boas Práticas serão reunidas as melhores práticas administrativas, discutindo-as, aperfeiçoando-as, se for o caso, e adaptando-as às peculiaridades de cada município que pretenda efetivá-las. Especial atenção será dedicada às áreas da fiscalização, orçamento, licitações e compras, prestação de contas, ouvidorias e temas correlatos. Essas boas práticas, sejam de administrações catarinenses ou provenham de outras unidades federadas, serão disponibilizadas em portal próprio para consulta pública. Pretende-se, ainda, criar uma espécie de selo de excelência na gestão administrativa, selecionando, por área da atividade pública, essas melhores iniciativas ou práticas de gestão municipal.

No eixo Excelência na Gestão Pública – desenvolvido a partir do Programa de Residência em Gestão Municipal, este concebido pela UDESC, em parceria com a ENA, a Pro-Pública, a Pro-Pública/SC, a FENEAP, a SBAP e a ANEPCP ¹²⁵–, o que se pretende é implantar um conjunto de processos e ações nos municípios que aderirem espontaneamente ao projeto, com foco na melhoria da qualidade da gestão municipal e dos serviços públicos, visando ao desenvolvimento e à consolidação de modelo de referência em gestão pública de alto desempenho. Entre as principais temáticas se incluem a governança, a economia local, a saúde, o planejamento e o desenvolvimento urbanos, a educação para a sustentabilidade e a qualidade de vida.

O programa quer colocar à disposição dos municípios, ainda, equipe de especialistas em gestão pública que lhes poderão subsidiar no desempenho de papéis estratégicos, como, por exemplo, na definição das políticas públicas prioritárias, na captação de

¹²⁵ Projeto da Universidade do Estado de Santa Catarina, em parceria com a Fundação Escola de Governo, a Associação Brasileira dos Profissionais do Campo de Públicas, a Associação Catarinense dos Profissionais do Campo de Públicas, a Federação Nacional dos Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas, a Sociedade Brasileira de Administração Pública e a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas.

recursos financeiros por meio de projetos e na elaboração de planos de desenvolvimento local e intermunicipal.

E mais, o que se quer com o programa, antes de tudo, aproveitando-se de todo esse aparato que será oferecido para qualificar os eleitos, é prestigiar as boas práticas administrativas e legislativas e incentivar gestões municipais de excelência, tanto no Legislativo quanto no Executivo, de modo a evitar irregularidades em desprestígio da classe política.

Não passa despercebida a quantidade de ações civis públicas e mesmo criminais instauradas contra Prefeitos e Vereadores, muitas das quais exatamente por falta de uma administração mais profissional e qualificada, de corpo de assessores que possam dar a segurança necessária às atividades por concretizar.

São demandas por desatenção à Lei de Licitações, provocadas em decorrência da dispensa ou inexigibilidade, quando a tanto não autorizado pela ordem jurídica; outras, por não observância aos princípios da imparcialidade e da impessoalidade, o que comumente ocorre quando da contratação de empresa cujo sócio possui relação de parentesco com o administrador público; ou por conta de processo seletivo mal conduzido, com a participação defeituosa de membro da comissão de avaliação, integrada muitas vezes por pessoas impedidas em relação a candidatos; ou por realização de despesas significativas e desproporcionais em época eleitoral; ou por transferência irregular de verbas públicas, de uma para outra obra; ou por inércia na cobrança de impostos; ou gastos com a promoção pessoal do administrador; ou, ainda, por utilização de veículos, equipamentos e servidores no interesse de particulares, mas à conta do Erário; ou por nomeação de parentes para cargos comissionados; ou diante de hipóteses de perseguição política a servidores; ou por

gastos com diárias para frequência de cursos, sem a devida comprovação de participação; entre outras¹²⁶.

Entretanto, tudo isso poderia ser evitado, caso recebesse a classe política a orientação adequada.

Ademais, não há esquecer que melhorar a qualidade da gestão pública não exige obrigatoriamente reformas profundas, senão apenas tratá-la – a Gestão Pública – como um problema de política pública.

Vamos, juntos, mudar a realidade vivida, para fazer da política um mecanismo de desenvolvimento econômico, social e político de um povo, e da classe política, motivo de orgulho.

¹²⁶ Precedentes do TJSC coletados na base de jurisprudência: Apelações Cíveis n. 0002080-75.2009.8.24.0163, n. 0002077-23.2009.8.24.0163, n. 0000829-82.2011.8.24.0088, n. 0007262-67.2003.8.24.0061, n. 0001041-23.2008.8.24.0084, n. 0009332-51.2013.8.24.0079, n. 0001143-51.2011.8.24.0242, n. 0002851-07.2005.8.24.0062, n. 0003649-60.2010.8.24.0007, n. 0003322-18.2010.8.24.0007, n. 0005652-02.2012.8.24.0012, n. 0002088-15.2012.8.24.0012, n. 0000690-31.2011.8.24.0218, n. 2014.021081-7, n. 2009.036163-7, n. 2013.047357-1.

Conclusão

O povo precisa redescobrir o Brasil, resgatar o respeito para com o seu patrimônio material e imaterial; porquanto, rico em recursos naturais e pujante na força de trabalho, não poderia ainda estar subtraído da condição de país desenvolvido.

Não há, por isso, admitir nem permitir prossigam os escândalos de corrupção, nascidos na aurora de nossa Constituição cidadã, por debaixo dos pilares enfraquecidos da República federativa, com os “anões do orçamento”, e escancarada com a “Operação Lava-jato”, que ainda muita decepção haverá de revelar, já posto a nu o país, parcela de sua classe política e empresarial, no cenário nacional e internacional.

A Federação necessita de revisão urgente, de reformas profundas na divisão das competências e da tributação, mas também na representação proporcional do povo, para que os entes federados possam recuperar a sua autonomia, no mínimo nas condições e bases da República instaurada em 1891 e para que Estados e municípios possam restabelecer a sua capacidade de decidir e concretizar, sem hierarquia ou subordinação, o que de seu peculiar interesse, afastando-se a sina dominadora da União, que tomou dos Estados-criadores os seus espaços de liberdade, além do seu patrimônio, mantendo o monopólio de quase tudo, econômico e de legislação, além da apropriação de seus bens e recursos naturais.

Essa conquista por alcançar, de revisão do pacto federativo e recuperação da confiança no Estado brasileiro, começa, aqui e agora, a partir das eleições havidas em 2 de outubro de 2016, a ser escrita com o concurso da sociedade, renovadas as escolhas e esclarecidos os eleitores da importância do voto, única arma legítima, em Democracia, para demover do poder todos aqueles que atentam contra o bem comum, que privam seus concidadãos do acesso qua-

lificado à saúde, à educação, que inibem o desenvolvimento, tirando oportunidades de trabalho e renda, de habitação, dentre outros direitos fundamentais e sociais.

Cumpre, portanto, objetivamente, diante dos escolhidos pelas urnas, os quais se presumem legítimos e honrados mandatários do povo, traçar um caminho comum, cooperado, unindo as forças vivas da sociedade, todas indistintamente, para escrever uma nova história política, econômica e social, que se inicia pelo resgate da credibilidade da classe política, fazendo legítimo o mandato obtido, o que só será alcançado, no Legislativo e no Executivo, por meio de gestões públicas qualificadas, de alto desempenho, vale dizer, de excelência.

Otimistas – porquanto não se há admitir generalizações, muito menos lançar ao cadafalso da vergonha toda uma classe por conta de alguns maus políticos, e abeberados do dever cívico, democrático e republicano de coadjuvar no resgate do prestígio que outrora distinguiu homens e mulheres na política brasileira, alguns feitos verdadeiros estadistas –, as entidades e instituições que se congregaram ao longo do processo político eleitoral, formando parcerias com o TRE-SC, estão se propondo, num processo de cooperação antes não imaginado, a somar energias para uma maior qualificação dos novos mandatários e representantes do povo, no Legislativo e no Executivo, para que, também disseminadas as boas práticas administrativas existentes e formadas gestões de excelência, pautadas nos princípios orientadores da Administração Pública, Santa Catarina possa se revelar ao país como um Estado que ainda encontra pessoas, a mãos cheias, que lutam por ideais e acreditam que o país tem jeito.

O projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”, que se pasará a desenvolver, coloca-se nesse cenário como um pequeno passo na imensidão das transformações por realizar, mas surge grande, do tamanho da força e da determinação da gente catarinense.

Reage Brasil! Afinal, “somos todos tripulantes de um mesmo barco, caminheiros de uma mesma senda, por isso é que temos que nos unir, mãos e mãos; gestos e gestos; destinos e destinos”¹²⁷.

Mãos à obra!

¹²⁷ Ministro Jorge Mussi do Superior Tribunal de Justiça, ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. In: *Jurisprudência Catarinense*. Ano XXI – 1º e 2º Trimestres de 1993 – Nº LXXII. Tribunal de Justiça: Florianópolis/SC, 1993, p. 773.

Referências

ABREU, Cesar. **Governo judiciário**. Florianópolis: TJSC, 2009.

_____, Cesar. **Sistema Federativo Brasileiro**: degeneração e reestruturação. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1977.

ALVARES, Maria Lúcia Miranda. Eficiência como fundamento da reforma do parelho do Estado. **Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal** - IDAF, n. 33, abril 2003/2004.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. II, 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2011.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federalista e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense, v. 331, jul/set. 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. 3, Tomo III. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. 2ª edição revisada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n. 65, jan./mar. 1980.

_____, Paulo. **Os poderes desarmados: À margem da ciência política, do Direito Constitucional e da História – Figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros

_____, Paulo. **Teoria do Estado**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 51ª edição atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo na Medida Cautelar n. 4193/SP, Segunda Turma, Relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 23 de novembro de 2001.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 374.981-RS, relatora Ministro Celso de Mello, julgado em 28-3-2005.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**, 2015.

CALVÃO, Filipa Urbano. Princípio da Eficiência. **Jusjornal**, n. 1.347, de 23 de novembro de 2011.

CAMARGO, Aspásia. O novo pacto federativo. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, v. 118, jan./jul. 1994.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Rafael Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: teoria do Estado e da constituição**. 20ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

COELHO, Inocêncio Mártires. Federalismo e descentralização. **Revista de informação legislativa**. Brasília: Senado Federal, n. 87, JUL./SET. 1985.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o Direito Privado**: contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública. 2ª Reimpressão. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra: Almeida, 2009, p. 363.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 3ª edição ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. 2º volume. São Paulo: Saraiva, 1990

_____, Pinto. **Manual de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

HARGER, Marcelo. **Princípios constitucionais do processo administrativo**. 2ª edição revista e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

LEAL, Victor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. In: **Problemas de direito público e outros problemas**. Brasília: Ministério da Justiça, v.1, 1997.

MAIA, Antônio Cavalcanti. Patriotismo Constitucional e Patriotismo Republicano. **Revista Virtual de Filosofia Jurídica e Teoria Constitucional**. Salvador: Virtú, n. 1, março/maio de 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Meu Brasil diferente. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 26-4-2000.

_____, Ives Gandra da Silva. O peso de uma Federação falida. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 15-2-1999.

MAZAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

_____, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle judicial**. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____, Celso Antônio Bandeira de. Legalidade – Discricionariedade – Seus limites e controle. In: **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 755, 1988

MENDES, Gilmar Ferreira; FRANCO, Paulo Roberto Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MERTON, Roberto. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

_____, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV. 5ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

_____, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 4ª edição, rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o Princípio da Eficiência. **A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Ano 2, n. 7, Curitiba: Juruá Editora, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, n. 47, janeiro-abril, ano 1996.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Org. Biblioteca Nacional de Portugal. Coimbra: Almedina, 2011.

QUEIROZ, Cristina M. M. **Os actos Políticos no Estado de Direito**. Coimbra: Almedina, 1990.

REALE, Miguel. **Por uma Constituição brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

RIBEIRO, Maria de Melo. **O princípio da imparcialidade da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1996.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**, 8ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SLAIBI FILHO, NAGIB. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

TÁCITO, Caio. Princípio da Legalidade e Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar e Getúlio Vargas, jan./mar. 2002.

WERNECK, Rogério. Deformações do federalismo. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 17-3-2000.



QUALIFICA

Mandato de Excelência

ANEXO I

Projeto QUALIFICA
Mandato de Excelência



QUALIFICA

Mandato de Excelência



Tribunal Regional Eleitoral
de Santa Catarina



GOVERNO
DE SANTA
CATARINA



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

MPSC
MINISTÉRIO PÚBLICO
SANTA CATARINA



UDESC
UNIVERSIDADE
DO ESTADO DE
SANTA CATARINA



SANTA CATARINA



Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística



FECAM



BANCO DO BRASIL



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA



FENAF
FUNDAÇÃO
Nacional de Economia

Florianópolis, novembro de 2016.

1 INTRODUÇÃO

A função da Justiça Eleitoral ultrapassa as barreiras do trabalho burocrático de realizar as eleições, pois tem também a responsabilidade de orientar e conscientizar a sociedade do seu papel e o dos seus representantes, para o fortalecimento da cidadania e do exercício responsável das funções públicas por aqueles que, após as eleições, passam a gerir os municípios.

Nesse sentido, a Justiça Eleitoral catarinense e a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), em união de esforços com importantes órgãos e instituições públicas e privadas, conceberam o Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”, no intuito de promover ações de qualificação dos agentes públicos eleitos, aprimorar a gestão municipal, prevenir irregularidades e desenvolver uma visão ampla e integrada da administração, favorecendo a reflexão e o debate sobre a ética pública, a transparência, a eficiência e a responsabilidade dos gestores e legisladores municipais.

A presente iniciativa desenvolve-se como segunda fase e continuação do “Programa de Qualificação de Candidatos e Eleitos”, lançado no mês de agosto de 2016. Na primeira fase do programa os pré-candidatos ao pleito municipal tiveram a oportunidade de realizar o “Curso de Qualificação de Candidatos à Vereança”, produzido pelos professores do curso de Administração Pública da UDESC em parceria com a Escola Judiciária Eleitoral de Santa Catarina (EJESC) e a Assessoria de Comunicação Social do TRE-SC. As videoaulas foram disponibilizadas nos sites do TRE-SC e da UDESC e transmitidas em rede estadual pela TV da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (TVAL), abordando temas como ética, campanha eleitoral, oratória, princípio federativo, tripartição dos Poderes, lei orgânica do município, processo legislativo, regimento interno, atribuições do vereador, orçamento público e fiscalização.

Neste segundo estágio as ações serão desenvolvidas em três grandes eixos. O primeiro, denominado Qualificação, visa promover o aprimoramento da gestão pública e prevenir irregularidades por meio da capacitação dos gestores públicos e legisladores municipais, além do quadro funcional das prefeituras e das câmaras de vereadores. O eixo Boas Práticas promoverá a troca de experiência entre as diversas unidades administrati-

vas, fomentará iniciativas e subsidiará a tomada de decisões pelos gestores municipais. Por fim, o eixo Excelência na Gestão Pública propiciará a implantação de um conjunto de processos e ações com foco na melhoria da qualidade da gestão municipal e dos serviços públicos, visando o desenvolvimento e a consolidação de modelo de referência em gestão.

A finalidade precípua dessas ações é prestar apoio aos agentes públicos municipais recentemente eleitos, para que, no legítimo exercício do mandato outorgado pelo povo, possam enfrentar os desafios diários e, principalmente, planejar e implementar práticas mais modernas e eficientes de gestão, aplicando os recursos públicos com transparência, racionalidade e eficácia para a melhoria das condições de vida do cidadão e em prol da verdadeira cidadania.

2 PROPONENTES/CONVENENTES

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
(ALESC)

CNPJ n. 83.599.191/0001-87

Rua Dr. Jorge da Luz Fontes, n. 310, Centro, nesta Capital
Deputado Gelson Merísio (Presidente)

BANCO DO BRASIL S/A. (BB/SA)

CNPJ n. 00000000/000191

Setor Bancário Sul, Quadra I, Bloco C, Ed. Sede III, 24ª andar
Eloi Medeiros Junior (Superintendente Estadual)

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS (FECAM)

CNPJ n. 75.303.982/0001-90

Rua General Liberato Bittencourt, n. 1885, sala 1310, Canto, nesta Capital
Prefeita Luzia Coppi Mathias (Presidente)

FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO (ENA/SC)

CNPJ n. 76.875.731/0001-42

Rodovia Admar Gonzaga, n. 1.188, Itacorubi, nesta Capital
Junia Rosa Soares (Presidente)

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)

CNPJ n. 33.787.094/0026-06

Rua João Pinto, n. 60, Centro, nesta Capital

Alceu José Vanzella (Chefe da Unidade Estadual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em Santa Catarina e Geociências da Região Sul)

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

CNPJ n. 05.858.851/0001-93

Centro Administrativo do Governo - Rod. SC 401, km. 5, nº 4.600

Governador João Raimundo Colombo

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (MP/SC)

CNPJ n. 76.276.849/0001-54

Rua Bocaiúva, n. 1.750, Centro, nesta Capital

Procurador de Justiça Sandro José Neis (Procurador-Geral de Justiça)

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SANTA CATARINA (OAB/SC)

CNPJ 82.519.190/0001-12

Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4860, Centro, nesta Capital

Paulo Marcondes Brincas (Presidente)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (TCE/SC)

CNPJ n. 83.279.448/0001-13

Rua Bulcão Viana, n. 90, Centro, nesta Capital

Conselheiro Luiz Roberto Herbst (Presidente)

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA (TRE/SC)

CNPJ n. 05.858.851/0001-93

Rua Esteves Júnior, n. 68, nesta Capital

Desembargador César Augusto Mimoso Ruiz Abreu (Presidente)

UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UVESC)

CNPJ n. 76.875.731/0001-42

Rua Santos Saraiva, n. 416, Anexo ao Hotel Brüggemann, Estreito, nesta Capital

Vereador Valnir Camilio Scharnoski (Conselheiro Presidente)

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)
CNPJ n. 83.891.283/0001-36
Avenida Madre Benvenuta, n. 2.007, Itacorubi, nesta Capital,
Professor Doutor Marcus Tomasi (Reitor)

3 EQUIPE DE COORDENAÇÃO

3.1 ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DO PROJETO

- Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC)
- Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
- Fundação Escola de Governo (ENA/SC)

3.2 RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO DO PROJETO

- Grupo Gestor do Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”

O Grupo Gestor será composto por um representante de cada instituição signatária do Convênio nº 20/2016 e terá as seguintes atribuições:

- a) coordenar a execução do Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência” nos eixos Qualificação, Boas Práticas e Excelência na Gestão Pública;
- b) estabelecer diretrizes de trabalho, definir planos de ação e supervisionar as atividades executadas;
- c) definir objetivos, metas e indicadores, bem como as atividades a serem desenvolvidas e o prazo para a sua execução;
- d) monitorar a execução das metas estabelecidas;
- e) estabelecer o cronograma anual de atividades;
- f) definir os critérios para inclusão dos cursos no Portal QUALIFICA;
- g) selecionar, dentre os cursos disponibilizados pelas instituições parceiras, quais serão oferecidos por meio do Portal QUALIFICA;
- h) planejar a agenda de cursos e eventos;
- i) definir a política dos cursos que serão elaborados, com base na demanda dos interessados;

j) promover canais de comunicação permanentes entre os convenientes, de forma a disseminar informações do Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência” e esclarecer dúvidas;

k) registrar todas as deliberações em ata.

Compete ao Coordenador do Grupo Gestor: promover reuniões, coordenar os trabalhos do Grupo Gestor e designar o secretário.

As deliberações serão registradas em ata e os trabalhos serão secretariados por um dos integrantes do Grupo Gestor.

As instituições e os órgãos convenientes prestarão o apoio necessário à equipe de coordenação, de modo a viabilizar o acesso facilitado a dados, obtenção de recursos materiais e suporte logístico.

4 JUSTIFICATIVA

Com a Constituição da República de 1988, os municípios brasileiros passaram a ser entes federativos, com autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizacional. Foram estabelecidas as competências, os direitos e suas obrigações, bem como delineados os princípios que norteiam a atuação do gestor municipal e de toda a Administração Pública.

Entretanto, algumas dessas obrigações, relacionadas às políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais e sociais, por exemplo, não correspondem à capacidade de investimento e de gestão de muitos municípios brasileiros, principalmente se forem considerados os problemas decorrentes da realidade socioeconômica, da estrutura organizacional deficitária e da falta de planejamento.

As notórias dificuldades enfrentadas pelos municípios para cumprir sua missão constitucional de garantir o bem-estar da população não estão necessariamente relacionadas à escassez de recursos públicos. Também estão associadas à inexistência de diagnósticos precisos para identificar problemas e estabelecer prioridades, além da incipiente capacitação técnica da gestão pública municipal, seja para gerir demandas diárias, seja para desenvolver e implementar projetos estratégicos.

Por outro lado, muitas responsabilidades foram conferidas ao gestor público municipal. Ampliaram-se as exigências legais para a elaboração do

orçamento e para a aplicação dos recursos públicos, bem como tornaram-se mais efetivos os instrumentos de fiscalização e controle administrativo.

Ao identificar e analisar as áreas e processos que limitam o progresso do município, pode-se instituir ações para suplantá-los, contribuindo para o fortalecimento das políticas locais, como um fator decisivo para o progresso social, econômico e político do município.

Fomentando a prática do planejamento, da avaliação e da tomada de decisão orientada por informações técnicas, bem como da integração de instituições representativas da sociedade, cria-se uma rede colaborativa, que facilita a implementação e execução de políticas públicas e a viabilização de instrumentos de desenvolvimento socioeconômico.

Nesse contexto insere-se a presente proposta. Ao promover a qualificação dos agentes públicos, disseminar boas práticas e incentivar o aprimoramento da gestão em bases concretas, as entidades engajadas neste projeto pretendem contribuir para um exercício de mandato e de representação política de excelência, revertendo em benefícios para a sociedade.

O Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência” constitui-se, portanto, em um espaço de qualificação profissional, de reflexão democrática, de formação para a cidadania, além de propiciar processos de criação, sistematização e difusão de conhecimentos técnicos especializados na área da gestão pública e da atividade legislativa.

5 OBJETIVOS

5.1 OBJETIVO GERAL

O Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência” tem por objetivo promover a qualificação dos agentes políticos eleitos a partir do pleito municipal do ano de 2016, visando aprimorar a gestão pública, prevenir irregularidades e desenvolver uma visão ampla e integrada da administração e da atividade parlamentar.

5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Promover ações de qualificação dos agentes públicos municipais.

- Proporcionar aos gestores públicos municipais conhecimento e instrumentos de gestão que contribuam para maior eficiência, eficácia e efetividade da Administração Pública.
- Proporcionar aos membros das câmaras municipais conhecimento e instrumentos para o aprimoramento da função legislativa e fiscalizatória.
- Identificar, registrar e disseminar boas práticas na gestão pública municipal e na atividade legislativa.
- Promover e reconhecer casos modelares de excelência de gestão pública municipal.

6 PÚBLICO ALVO

- Prefeitos, vereadores, secretários, assessores e servidores municipais.

7 RESULTADOS ESPERADOS

- Melhoria da capacidade institucional de gestão das prefeituras e do processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.
- Fortalecimento de uma cultura de gestão pública técnico-política, socialmente sensível e voltada à atenção dos interesses coletivos.
- Importação de conhecimento teórico-metodológicos em gestão pública e políticas públicas para a prática da gestão no município;
- Desenvolvimento local e consequente melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

8 ESTRATÉGIAS DO PROJETO

A sociedade elegeu, no último pleito, prefeitos e vereadores para administrar os municípios e representar o cidadão nas câmaras municipais, na expectativa de que suas demandas sejam atendidas. Para tanto, é necessário que esses gestores e legisladores estejam preparados, e que sua atuação seja ética, transparente e eficiente.

Para auxiliar os gestores públicos nessa missão foi criado o projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”, que congrega diretamente doze órgãos e instituições públicas e privadas imbuídas do propósito de qualificar a gestão pública municipal.

Para sua consecução, as entidades promotoras pretendem convergir esforços na prestação do apoio direto aos municípios catarinenses e no estímulo à adesão ao projeto, em três eixos de atuação:

1. Qualificação.
2. Boas práticas.
3. Excelência na gestão pública.

No primeiro buscar-se-á qualificar os agentes públicos, por meio de cursos, palestras e seminários, entre outros. No eixo boas práticas serão identificados bons referenciais, a serem disseminados e compartilhados pelas prefeituras e câmaras de vereadores. Por fim, o eixo excelência na gestão pública objetiva a implantação de processos e ações específicas, com foco na melhoria da qualidade da gestão municipal e dos serviços públicos, conforme critérios de excelência previamente estabelecidos.

As ações do eixo qualificação serão planejadas e desenvolvidas a cada ano. O eixo boas práticas também terá um ciclo anual, mas com previsão de seleção e premiação alternadas entre câmaras de vereadores (2017) e prefeituras (2018). O eixo excelência na gestão pública será implementado de acordo com a publicação dos editais de adesão ao projeto, correspondendo cada novo edital a um novo ciclo de implantação e atuação nos municípios. Todas estas ações terão início no ano de 2017, com previsão de reavaliação permanente das atividades.

As informações relativas ao projeto e sua divulgação estarão acessíveis no Portal QUALIFICA, espaço que facilitará o acesso, a difusão e o compartilhamento de conhecimento, disponibilizando conteúdos relacionados à gestão pública e à atuação legislativa municipais, tais como: repositório de cursos e boas práticas, agenda de eventos (cursos a distância e presenciais, seminários, etc.), registro de boas práticas e publicações (e-Books, manuais e artigos), além do acesso direto a sites de instituições públicas e privadas.

Todas as entidades promotoras do projeto fornecerão acesso direto ao Portal QUALIFICA na página principal do respectivo site, na internet.

Também estarão disponíveis no Portal QUALIFICA modos de comunicação inovadores entre os órgãos governamentais, os cidadãos e outras organizações. Por meio dessa ferramenta, os municípios poderão registrar demandas de cursos e eventos, submeter projetos para concorrer ao Selo de Boas Práticas e ao Prêmio de Excelência na Gestão Pública, dirimir dúvidas, dentre outros serviços.

O Portal QUALIFICA será formatado em caixas por temas e subtemas do Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”, conforme demonstrado a seguir:



Figura 1: Temas por Eixo – PROJETO QUALIFICA

8.1 EIXO QUALIFICAÇÃO

O eixo Qualificação visa promover o aprimoramento da gestão pública, prevenir irregularidades e desenvolver uma visão ampla e integrada da administração e da atuação parlamentar.

Serão oferecidos cursos nas modalidades presencial e a distância, em duas grandes áreas: gestão pública e atividade parlamentar, com ênfase na atuação ética, transparente e eficiente do gestor público e do legislador municipal.

Os cursos serão disponibilizados por meio do Portal QUALIFICA, a partir de um repositório formado com as contribuições das entidades parceiras, a ser gerenciado pela ENA/SC. O repositório será organizado

por temas e subtemas, tais como princípio federativo, administração pública (estrutura e competências), planejamento estratégico (instrumentos de planejamento e de gestão municipal), gestão administrativa (controle administrativo, transparência, recursos humanos, logística e serviços gerais, patrimônio, licitação, obras públicas, contratos, convênios, prestação de contas e fiscalização), gestão financeira e orçamentária (receita pública, despesa pública, proposta orçamentária, responsabilidade fiscal, gestão ambiental e gestão participativa), legislação aplicada à gestão municipal, processo legislativo, inovação e empreendedorismo na Administração Pública municipal, modernização administrativa e liderança nas organizações públicas.

Também constarão do repositório cursos desenvolvidos pelos órgãos e instituições parceiras em razão das demandas apresentadas pelos gestores municipais, vereadores ou pelas entidades representativas dos municípios e das casas legislativas. Tais iniciativas serão compartilhadas por meio do Portal QUALIFICA e poderão ser reproduzidas para o atendimento das necessidades de capacitação de outros municípios interessados.

Os cursos presenciais serão organizados considerando a demanda registrada pelos municípios no Portal QUALIFICA e o resultado do levantamento realizado junto às prefeituras municipais e câmaras de vereadores, condicionando-se sua realização à disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros das entidades parceiras envolvidas.

Está prevista no cronograma de execução do projeto a organização de seminários regionais, com o propósito de disseminar as boas práticas de gestão pública e de instruir os gestores acerca de temas específicos, adotando-se, em ambos os casos, a diretriz pedagógica de apresentação de estudo de casos reais de sucesso, voltados à realidade da Administração Pública municipal. No mesmo sentido, poderão ser organizadas oficinas, abertas a diversos segmentos da sociedade.

A realização dos cursos e eventos de qualificação poderá ser solicitada pelos gestores municipais, vereadores ou pelas entidades representativas dos municípios e das casas legislativas diretamente no Portal QUALIFICA.

Além da utilização da plataforma de aprendizagem a distância (v.g. plataforma Moodle), os cursos e eventos poderão ser transmitidos pela TVAL, ao vivo ou mediante gravação.

8.2 EIXO BOAS PRÁTICAS

O repositório de Boas Práticas de gestão municipal reunirá as melhores práticas da gestão pública no Estado de Santa Catarina, no intuito de promover a troca de experiência entre as diversas unidades administrativas, fomentar iniciativas e subsidiar a tomada de decisões pelos gestores municipais.

Do mesmo modo que os cursos e eventos de qualificação, o repositório de boas práticas também estará disponível no Portal QUALIFICA por temas e subtemas, conforme a sistemática adotada pelo Grupo Gestor.

A inscrição de boas práticas poderá ser efetuada pelos gestores municipais, vereadores ou pelas entidades representativas dos municípios e das casas legislativas diretamente no Portal QUALIFICA, mediante o preenchimento de formulário eletrônico.

As práticas cadastradas serão avaliadas e as três melhores serão selecionadas e premiadas, de acordo com os seguintes critérios: originalidade, resultados alcançados, alinhamento à estratégia e potencial de replicação.

As prefeituras e câmaras de vereadores cujas práticas forem selecionadas, receberão o Selo de Excelência da Gestão Pública Municipal, que contará com ampla divulgação (vide capítulo 9). A entrega desta condecoração ocorrerá na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, com a presença de autoridades públicas.

8.3 EIXO EXCELÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

O eixo Excelência na Gestão Pública tem por finalidade implantar um conjunto de processos e ações com foco na melhoria da qualidade da gestão municipal e dos serviços públicos, visando ao desenvolvimento e a consolidação de modelo de referência em gestão pública de excelência.

Este eixo incorpora de maneira integrada as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural que convergem em cinco eixos temáticos pertinentes à gestão pública. A cada um deles serão associados indicadores, casos de sucessos e referências nacionais e internacionais nas quais foi obtido um resultado destacado no respectivo eixo.

Trata-se de uma oportunidade às gestões de que seja criado um novo padrão de interação, no município, entre cidadãos e política, uma vez que

os agentes públicos, ao aderirem ao “Programa de Residência em Gestão Municipal”, integrado ao Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”, assumem compromissos concretos e passam a receber o auxílio de uma equipe técnica para a sua execução, cujos resultados os cidadãos poderão acompanhar de forma transparente.

Os principais eixos temáticos do programa são:

- Governança: fortalecer os processos de decisão com a promoção dos instrumentos da democracia participativa e transparência.
- Economia Local, Dinâmica, Criativa e Sustentável: apoiar e criar as condições para uma economia local dinâmica e criativa, que garanta o acesso ao emprego sem prejudicar o ambiente e sem gerar disputas de impostos com outros municípios.
- Ação Local para a Saúde: proteger e promover a saúde e o bem-estar dos cidadãos do município.
- Planejamento e Desenho Urbano: reconhecer o papel estratégico do planejamento e do desenho urbano na abordagem das questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e da saúde, para benefício de todos.
- Educação para a Sustentabilidade e Qualidade de Vida: integrar na educação formal e não formal valores e habilidades para um modo de vida sustentável e saudável.

Com a adesão ao programa os municípios podem contar com uma equipe de especialistas em gestão pública para o desempenho de papéis estratégicos determinados pelo gestor municipal como, por exemplo, a elaboração de políticas públicas prioritárias, captação de recursos financeiros por meio de projetos, elaboração de planos de desenvolvimento local, implementação de projetos de transparência, destacando-se, em síntese, os seguintes benefícios ao ente federativo municipal:

- melhoria da capacidade institucional da gestão e do processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas;
- aumento do potencial de captação de recursos para financiamento de projetos prioritários;

- otimização na aplicação dos recursos públicos;
- melhoria da qualidade dos serviços prestados à população;
- transparência e credibilidade da gestão;
- projeção do município em âmbito regional e estadual.

O programa compreende as seguintes etapas:

1. Adesão do gestor público municipal.
2. Constituição de comissão de seleção para definição dos critérios e do edital de seleção dos especialistas residentes.
3. Assinatura de contrato de prestação de serviço (ENA/SC).
4. Publicação de edital para inscrição dos candidatos a especialista residente.
5. Seleção e divulgação do resultado do processo seletivo de especialistas residentes.
6. Alocação das equipes de especialistas residentes nos municípios.
7. Realização de curso de aperfeiçoamento e *workshops* de integração entre gestores públicos municipais, coordenadores do Programa e especialistas residentes.
8. Apoio das entidades parceiras à equipe de especialistas.
9. Avaliação técnica das ações desenvolvidas no município.
10. Publicação dos resultados no Portal QUALIFICA e divulgação pela TVAL.

A participação do município também poderá ser viabilizada por meio da obtenção de recursos nas entidades patrocinadoras, desde que previamente autorizada pelas entidades signatárias do convênio e observados os princípios da legalidade e da impessoalidade.

Além disso, os municípios que aderirem ao “Programa de Residência em Gestão Municipal” e desenvolverem com eficiência as ações programadas, receberão o Prêmio de Excelência da Gestão Pública Municipal, que contará com ampla divulgação (vide capítulo 9). A entrega desta condecoração ocorrerá na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina e contará com a presença de autoridades públicas.

9 DIVULGAÇÃO

9.1 IDENTIDADE VISUAL

A Assessoria de Comunicação do TRE-SC desenvolveu a identidade visual do projeto de qualificação de candidatos e eleitos sobre os seguintes pilares conceituais: Qualificação, Boas Práticas, Reconhecimento. Esses pilares foram estabelecidos a partir do objeto e dos objetivos específicos do Termo de Cooperação entre as entidades promotoras do projeto.

Para cada pilar conceitual foi desenvolvido um campo semântico, com as principais ideias associadas, mediante atividade de *branding*. Da análise dos elementos concêntricos dos campos semânticos, sobressaíram os elementos qualificação, excelência e mandato, que passaram a compor o nome do projeto: “Qualifica – Mandato de Excelência”.

Dos campos semânticos se destacaram ainda as ideias base para a conformação da proposta visual da marca. Assim, em relação à Qualificação, destacou-se as noções de conhecimento, conexão, ascensão; em relação às Boas Práticas, de referência, disseminação, resultados; em relação ao Reconhecimento, validação, certificação, modelo.

Para o desenvolvimento visual da marca, determinou-se os seguintes requisitos de marca: ser apresentada em versão dinâmica e estática, permitindo a convergência de mídias; buscar, na medida do possível, a compatibilidade com as marcas das entidades parceiras; e, para tanto, primar pela simplicidade visual e cromática.

Assim, a marca compõe-se de dois pontos que se conectam em linha ascendente, marcando o aprimoramento do exercício do mandato refletido em indicadores, fruto das atividades de qualificação; o losango ao fundo remete ao *gateway* (momento de reflexão e de tomada de decisão) das notações de mapeamento de processos – ponto crucial para o registro e a disseminação das Boas Práticas; e no sinal de validação, decorrente da sobreposição dos elementos anteriores, como elemento representativo do reconhecimento. Os padrões cromáticos adotados foram o azul marinho (sobriedade e formalidade) e o dourado (vitória e excelência).



Figura 2: Versões da marca
Fonte: ASCOM – TRE-SC



Figura 3: Aplicações da marca 1
Fonte: ASCOM – TRE-SC



Figura 4: Aplicações da marca 2



Figura 5: Aplicações da marca 3
Fonte: ASCOM – TRE-SC



Figura 6: Aplicações da marca 4
Fonte: ASCOM – TRE-SC



Figura 7: Aplicações da marca 5
Fonte: ASCOM – TRE-SC

9.2 ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO

A estratégia de comunicação e divulgação do Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência” será desenvolvida concomitantemente à execução do projeto, pelas assessorias de comunicação das entidades parceiras, sob coordenação da ASCOM/TRESC e da Chefia de Comunicação da Escola

do Legislativo, privilegiando os meios e recursos colocados à disposição por essas entidades, dentre aqueles regularmente utilizados por elas.

Para melhor concentrar as informações referentes ao projeto, será desenvolvido o Portal QUALIFICA, para onde serão direcionados os banners eletrônicos e demais links, bem como publicados nos sítios da internet das entidades parceiras do projeto. A divulgação nas redes sociais (*Facebook*, *Twitter*, *Instagram* e *YouTube*) será desenvolvida nos perfis utilizados pelas entidades parceiras, com publicações padronizadas e alinhadas à identidade visual desenvolvida para este projeto.

A identidade visual também será adotada para a divulgação de eventos e elaboração de material gráfico e eletrônico de apoio, tais como cartazes, crachás, certificados, folder com a programação dos cursos/seminários, banners, entre outros.

As campanhas de divulgação do projeto serão voltadas à inserção da temática de forma transversal em eventos públicos, políticos partidários, universitários e outros e serão coordenadas, em comum acordo, pelas instituições promotoras do Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”.

No material produzido em razão das ações decorrentes deste projeto será destacada a participação conjunta dos convenientes, sendo vedada a utilização, pelas partes, de nomes, símbolos ou imagens que não tenham autorização ou que caracterizem promoção pessoal de agentes públicos.

A TVAL, canal da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, realizará uma programação permanente, abrangendo:

- a) o Programa Boas Práticas – “Qualifica – Mandato de Excelência”;
- b) a transmissão de seminários e eventos;
- c) a veiculação de programetes de qualificação;
- d) a cobertura editorial.

A TVAL realizará toda a produção dos programas e hospedará no site da ALESC todo o material divulgado, permanecendo no acervo para consulta dos interessados.

10 ATRIBUIÇÕES

10.1 ATRIBUIÇÕES COMUNS

São atribuições comuns das entidades signatárias do convênio n. 20/2016, de 23 de novembro de 2016:

- estabelecer e dinamizar canais de comunicação permanentes entre si, de forma a assegurar a parceria para o desenvolvimento de ações diversas, visando à efetividade do presente instrumento, à solução de problemas e ao esclarecimento de dúvidas;
- elaborar planos de trabalho e cronograma de execução das ações de qualificação, de identificação e disseminação de boas práticas e de implementação do modelo de excelência de gestão municipal;
- realizar, em conjunto com instituições parceiras, eventos de qualificação dos agentes políticos eleitos, secretários, assessores e servidores municipais;
- definir temas, elaborar conteúdos, editar e disponibilizar os materiais a serem utilizados nos eventos de qualificação presencial ou a distância;
- disponibilizar conteudistas, instrutores e palestrantes para os eventos de qualificação e de disseminação de boas práticas, de acordo com os planos de trabalho e cronograma definidos pelo Grupo Gestor do Projeto “Qualifica – Mandato de Excelência”;
- designar unidades técnicas para suporte às atividades a serem desenvolvidas, incentivando a troca de experiências entre os órgãos e instituições parceiras;
- fornecer ou auxiliar na obtenção da infraestrutura acadêmica, administrativa e tecnológica necessárias ao cumprimento do objeto do presente Termo de Cooperação;
- definir a identidade visual e a estratégia de divulgação das ações resultantes do presente Convênio;
- disponibilizar as respectivas logomarcas para a confecção do material de divulgação dos eventos;

- divulgar o programa e o cronograma dos eventos objetos do convênio e distribuir o material produzido na mídia local e estadual, nas redes sociais e nos meios de comunicação disponíveis;
- compartilhar o calendário de eventos do órgão ou instituição que contenham informações de interesse dos demais convenentes;
- acompanhar e supervisionar as ações relativas ao objeto deste Termo de Cooperação.

Caberá às assessorias de comunicação das instituições e órgãos convenentes:

- elaborar os elementos de identidade visual e coordenar, em comum acordo, a campanha de divulgação relativa ao programa objeto do presente Convênio;
- produzir o material de divulgação e de conteúdo eletrônico e impresso dos eventos presencial e a distância deste Convênio;
- divulgar e distribuir o conteúdo desenvolvido na mídia local e estadual, nas redes sociais e nos meios de comunicação disponíveis.

10.2 ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e atividade legislativa municipais; - produzir e transmitir, por meio da TVAL, canal da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, programação específica relacionada aos eixos Qualificação, Boas Práticas e Excelência na Gestão Pública; - realizar por meio da TVAL cobertura editorial das ações relacionadas ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos do órgão relacionados ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA cursos fornecidos pela Escola do Legislativo relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão administrativa e atividade legislativa municipais; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Banco do Brasil S/A (BB S/A)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e atividade legislativa municipais; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos do órgão, relacionados ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA cursos fornecidos pela Universidade Corporativa (UniBB) relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão administrativa e na atividade legislativa municipais; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Federação Catarinense de Municípios (FECAM)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública municipal; - disponibilizar no Portal QUALIFICA acesso ao Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDEMS) e do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS), como ferramenta de apoio à gestão capaz de evidenciar as prioridades municipais e regionais e situar as municipalidades em relação a um cenário futuro desejável; - disponibilizar no Portal QUALIFICA acesso à ferramenta “Calendário de Gestão Municipal”, com o objetivo de facilitar o acompanhamento e o controle do cumprimento das obrigações diárias pelos municípios catarinenses; - disponibilizar no Portal QUALIFICA cursos fornecidos pela Escola de Gestão Pública Municipal (EGEM) relacionados ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos da instituição, relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão municipal; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Fundação Escola de Governo (ENA)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e atividade legislativa municipais; - hospedar o Portal QUALIFICA; - organizar e gerenciar o repositório de cursos em EAD disponibilizados no Portal QUALIFICA; - coordenar as ações decorrentes do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculadas ao eixo Excelência da Gestão Municipal; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos do órgão relacionados ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA cursos fornecidos pela instituição relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão administrativa e atividade legislativa municipais; - implementar, em conjunto com a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), e com o apoio dos órgãos e instituições parceiras, o Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e atividade legislativa municipais; - servir de fonte de informação para retratar a realidade sociodemográfica dos municípios catarinenses, produzindo dados para o planejamento governamental e a implementação de políticas públicas; - disponibilizar no Portal QUALIFICA acesso à ferramenta “Cidades”, com informações sobre todos os municípios catarinenses, tais como gráficos, tabelas, históricos e mapas que traçam um perfil completo de cada uma das cidades; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos do órgão, relacionados ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA cursos fornecidos pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão administrativa e na atividade legislativa municipais; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Governo do Estado de Santa Catarina	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública municipal; - disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre ações das Agências de Desenvolvimento Regional voltadas ao engajamento, integração e participação da sociedade organizada para, de forma planejada, implementar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico sustentável dos municípios catarinenses; - disponibilizar no Portal QUALIFICA acesso às ações e metas do Programa de Gestão Municipal para Nova Economia, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos do órgão relacionados ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA cursos fornecidos pela Escola Fazendária da Secretaria Estadual da Fazenda de Santa Catarina relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos relacionados ao projeto, por meio da Escola Fazendária da Secretaria Estadual da Fazenda e das Agências de Desenvolvimento Regional; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão municipal; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MP/SC)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e atividade legislativa municipais; - disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações do órgão nas áreas de sua atuação, de modo a fomentar a ética, a transparência e eficiência na gestão pública municipal, prevenindo irregularidades; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos do órgão relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão municipal; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Ordem dos Advogados do Brasil (OABSC)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e atividade legislativa municipais; - disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e na atividade legislativa municipais; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos do órgão, relacionados ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA cursos fornecidos pela Escola Superior de Advocacia (ESA) relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão administrativa e na atividade legislativa municipais; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e atividade legislativa municipais; - disponibilizar no Portal QUALIFICA acesso à ferramenta “Informações dos Municípios”, por meio do qual o cidadão poderá acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos públicos pelos municípios catarinenses e o cumprimento dos limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal e pareceres do TCE/SC; - disponibilizar no Portal QUALIFICA acesso à ferramenta “Agente Público”, para facilitar a comunicação e agilizar o acesso dos agentes públicos a sistemas, informações e serviços do TCE/SC, servindo também de fonte de consulta para demais responsáveis por gerenciar recursos públicos, professores, estudantes e profissionais que se relacionam com a Administração Pública; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos do órgão, relacionados ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA cursos fornecidos pelo Instituto de Contas (ICON) relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão administrativa e atividade legislativa municipais; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE/SC)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e atividade legislativa municipais; - coordenar as etapas de elaboração da minuta de projeto e da proposta de identidade visual; - disponibilizar no Portal QUALIFICA acesso aos dados estatísticos do Cadastro Nacional de Eleitores, para utilização pelos municípios no planejamento governamental, implementação de políticas públicas e eleição dos conselhos tutelares; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos da Escola Judiciária Eleitoral relacionados ao projeto; - disponibilizar no Portal QUALIFICA cursos fornecidos pela Escola Judiciária eleitoral (EJESC) relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão municipal; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
União dos Vereadores do Estado de Santa Catarina (UVESC)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública e atividade legislativa municipais; - disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na atividade legislativa municipal; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos da instituição, relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a sua área de atuação; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão administrativa e atividade legislativa municipais; - fornecer informações para subsidiar a implementação e desenvolvimento do Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto.

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DAS ENTIDADES PARCEIRAS
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)	- disponibilizar no Portal QUALIFICA informações sobre as ações da instituição voltadas à atuação ética, transparente e eficiente na gestão pública municipal; - disponibilizar no Portal QUALIFICA calendário de cursos e eventos da instituição relacionados ao projeto; - contribuir com a realização de cursos e eventos, de acordo com a área de atuação das faculdades e centros de ensino vinculados à instituição; - fornecer informações aos órgãos e instituições parceiras para auxílio na elaboração dos cursos e eventos relacionados ao projeto; - contribuir para as iniciativas de identificação e disseminação de boas práticas na gestão administrativa e atividade legislativa municipais; - implementar, em conjunto com a Fundação Escola de Governo (ENA), e com o apoio dos órgãos e instituições parceiras, o Programa de Residência em Gestão Municipal, vinculado ao eixo Excelência na Gestão Pública; - organizar e gerenciar o banco de boas práticas no Portal QUALIFICA (repositório); - organizar e gerenciar o Prêmio Excelência na Gestão Pública; - promover no seu portal, na internet, e por meio de sua assessoria de comunicação, a divulgação das ações decorrentes da execução do projeto;

11 CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

11.1 ELABORAÇÃO DO PROJETO

Eventos	Data/período	Responsável
Apresentação da proposta de convênio	11.10.2016	TRE/SC
Revisão da proposta de convênio	17.10.2016	Entidades parceiras
Assinatura do termo de convênio e lançamento do projeto	23.11.2016	Entidades parceiras
Definição da equipe de trabalho interinstitucional	27.10.2016	Entidades parceiras
Definição da identidade visual e estratégia de divulgação do projeto	27.10.2016	TRE/SC, com o auxílio das entidades parceiras
Elaboração do pré-projeto	27.10.2016	UDESC
Revisão e apresentação da minuta do projeto	17.11.2016	TRE/SC, com o auxílio das entidades parceiras
Aprovação e lançamento do projeto	23.11.2016	Entidades parceiras

11.2 EXECUÇÃO DO PROJETO

Eventos	Data/período	Responsável
Criação do Portal QUALIFICA	24.11.2016 a 2.2.2017	ENA, com o auxílio das entidades parceiras
Produção editorial e dos programas para veiculação das ações do projeto na TVAL	24.11.2016 a 2.2.2017	ALESC, com o auxílio das entidades parceiras
Início da campanha de divulgação do Projeto Qualifica Mandato de Excelência	24.11.2016	Assessorias de comunicação das entidades parceiras

11.2.1 EIXO QUALIFICAÇÃO

Eventos (2017)	Data/período	Responsável
Organização do Seminário de Boas Práticas em Gestão Pública	24.11.2016 a 24.2.2017	ENA, com o auxílio das entidades parceiras
Organização dos cursos em EAD no Portal QUALIFICA (repositório)	Até 24.2.2017	ENA, com o auxílio das entidades parceiras
Elaboração de novos cursos em EAD, de acordo com as demandas dos municípios	24.2.2017 a 18.12.2017	ENA, com o auxílio das entidades parceiras
Elaboração de cursos presenciais, de acordo com as demandas dos municípios	24.2.2017 a 18.12.2017	ENA, com o auxílio das entidades parceiras
Seminário de Boas Práticas em Gestão Pública (Região I)	Até 27.2.2017	Entidades parceiras
Seminário de Boas Práticas em Gestão Pública (Região II)	Até 13.3.2017	Entidades parceiras
Seminário de Boas Práticas em Gestão Pública (Região III)	Até 27.3.2017	Entidades parceiras
Seminário de Boas Práticas em Gestão Pública (Região IV)	Até 17.4.2017	Entidades parceiras
Seminário de Boas Práticas em Gestão Pública (Região V)	Até 1º.5.3.2017	Entidades parceiras

11.2.2 EIXO BOAS PRÁTICAS

Eventos (2017)	Data/período	Responsável
Organização do banco de boas práticas no Portal QUALIFICA (repositório)	Até 24.2.2017	UDESC, com o auxílio das entidades parceiras
Registro e gerenciamento de boas práticas no Portal QUALIFICA	24.2.2017 a 18.12.2017	UDESC, com o auxílio das entidades parceiras
Avaliação e seleção das melhores práticas em gestão pública e atividade legislativa	5.6.2017 e 10.11.2017	UDESC, com o auxílio das entidades parceiras
Premiação das melhores práticas em gestão pública e atividade legislativa	29.6.2017 e 30.11.2017	ALESC, com o auxílio das entidades parceiras

ANEXO II

**Quadro representativo das transferências
dos recursos arrecadados pela União,
para Estados e municípios, decorrentes
de impostos federais e de receitas
previdenciárias**

ARRECADAÇÃO RECURSOS FEDERAIS X DISTRIBUIÇÃO ESTADOS E MUNICÍPIOS

Ano	Estados	Arrecadação* (R\$)	Transferência Estado (R\$)	Transferência Municípios (R\$)	Transferência Valor Total (R\$)	Diferença (R\$)	População	Quem Paga Per Capita (R\$)	Percentual recebido sobre arrecado
	Acre	965.577.299	2.572.651.474	883.165.624	3.455.817.098	-2.490.239.799	776.463	-3.207	357,90%
	Aлагоas	3.121.431.644	3.421.578.451	4.418.748.760	7.840.327.211	-4.718.895.567	3.300.935	-1.430	251,18%
	Amapá	793.267.107	2.449.665.529	652.534.084	3.102.199.612	-2.308.932.505	734.996	-3.141	391,07%
	Amazonas	12.967.016.864	3.133.531.727	3.134.194.948	6.267.726.674	6.699.290.190	3.807.921	1.759	48,34%
	Bahia	25.200.007.120	9.185.607.471	16.888.027.113	26.074.634.584	-874.627.464	15.044.137	-58	103,47%
	Ceará	15.605.689.938	5.740.981.029	10.615.606.944	16.356.587.973	-750.898.035	8.778.576	-86	104,81%
	Distrito Federal	94.105.540.884	1.670.152.522	4.005.111.278	5.675.263.800	88.430.277.084	2.789.761	31.698	6,03%
	Espírito Santo	18.667.395.428	3.458.442.434	3.521.430.643	6.979.873.077	11.687.522.351	3.839.366	3.044	37,39%
	Goias	15.148.888.000	2.537.815.157	5.567.696.910	8.105.512.066	7.043.375.934	6.434.048	1.095	53,51%
	Maranhão	6.169.540.487	5.438.508.686	9.512.707.869	14.951.216.555	-8.781.676.068	6.794.301	-1.293	242,34%
	Mato Grosso	7.459.000.049	2.202.798.891	2.781.390.575	4.984.189.466	2.475.710.583	3.182.113	778	66,81%
	Mato Grosso do Sul	5.513.182.073	1.306.274.798	2.929.482.096	4.235.756.894	1.277.425.179	2.587.269	494	76,83%
	Minas Gerais	68.775.270.001	7.112.895.601	18.551.779.647	25.664.675.247	43.110.594.754	20.593.356	2.093	37,32%
	Pará	8.805.370.426	5.298.661.342	9.098.364.424	14.397.025.766	-5.591.655.340	7.969.654	-702	163,50%
	Paraíba	5.095.930.646	3.773.337.503	5.396.199.369	9.169.536.872	-4.073.606.226	3.914.421	-1.041	179,94%
	Paraná	59.248.530.341	4.394.746.699	8.988.377.043	13.383.123.742	45.865.406.599	10.997.465	4.171	22,59%
	Pernambuco	20.454.986.972	7.426.036.502	9.185.115.944	16.611.152.445	3.843.834.527	9.208.550	417	81,21%
	Piauí	3.113.622.292	3.297.309.608	4.845.512.864	8.142.822.472	-5.029.200.180	3.184.166	-1.579	261,52%
	Rio de Janeiro	204.150.928.197	11.904.847.421	14.844.978.311	26.749.825.732	177.401.102.465	16.369.179	10.838	13,10%
	Rio Grande do Norte	4.868.300.465	3.452.164.764	4.124.123.782	7.576.288.546	-2.707.988.081	3.373.959	-803	155,62%
	Rio Grande do Sul	54.206.464.437	3.882.454.556	8.988.012.018	12.870.466.573	41.335.997.864	11.164.043	3.703	23,74%
	Rondônia	2.723.415.892	2.052.514.452	1.480.735.765	3.533.250.217	-809.834.325	1.728.214	-469	123,74%
	Roraima	838.695.549	1.742.416.861	679.323.552	2.421.740.413	-1.583.044.864	488.072	-3.243	288,75%
	Santa Catarina	38.888.044.191	2.246.496.738	5.333.711.911	7.580.208.648	31.307.835.543	6.634.254	4.719	19,49%
	São Paulo	455.978.453.549	10.353.777.186	23.335.523.011	33.689.300.197	422.289.153.352	43.663.669	9.671	7,39%
	Sergipe	3.597.068.825	3.138.120.730	2.716.939.905	5.855.060.636	-2.257.991.811	2.195.662	-1.028	162,77%
	Tocantins	1.863.394.075	3.149.986.440	1.975.141.640	5.125.128.080	-3.261.734.005	1.478.164	-2.207	275,04%
	Total	1.138.325.912.751	116.343.774.571	184.454.936.027	300.798.710.598	837.527.202.153	201.032.714	54.194	26,42%
	Total retido pela União				837.527.202.153				73,58%

* Impostos e contribuições considerados na Arrecadação Federal: Imposto sobre importação, imposto sobre exportação, IPI, IRPF, IRPJ, IRRF (retido na fonte), IOF, ITR, COFINS, PIS/PASEP, CSLL, CIDE-combustíveis, contribuições para o FUNDAF, receitas previdenciárias e outras receitas administradas.

Fonte: Arrecadação: <http://fdg.receita.fazenda.gov.br/dados/receita/arrecadacao-por-estado>, acesso em 20.1.2017;

Transferência: <http://www.portaltransparencia.gov.br/portalttransparenciaprincipal2.asp>, acesso em 20.1.2017; e

População: http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/serie_2015_TCU.pdf, acesso em 20.1.2017.

ARRECAÇÃO RECURSOS FEDERAIS X DISTRIBUIÇÃO ESTADOS E MUNICÍPIOS

Ano	Estados	Arrecadação* (R\$)	Transferência Estado (R\$)	Transferência Municípios (R\$)	Transferência Valor Total (R\$)	Diferença (R\$)	População	Quem Paga Per Capita (R\$)	Percentual recebido sobre arrecado
	Acre	1.167.716.817	2.751.947.837	1.002.971.595	3.754.919.433	-2.587.202.616	790.101	-3.275	321,56%
	Alagoas	3.541.288.515	3.683.709.180	4.922.981.718	8.606.690.899	-5.065.402.384	3.321.730	-1.525	243,04%
	Amapá	932.433.332	2.624.559.736	753.104.552	3.377.664.288	-2.445.230.956	750.912	-3.256	362,24%
	Amazonas	13.716.630.719	3.448.718.343	3.423.910.820	6.872.629.163	6.844.001.556	3.873.743	1.767	50,10%
	Bahia	24.509.029.580	10.512.721.280	18.434.504.757	28.947.226.037	-4.438.196.457	15.126.371	-293	118,11%
	Ceará	16.943.364.434	6.423.609.733	11.390.372.987	17.813.982.720	-870.618.286	8.842.791	-98	105,14%
	Distrito Federal	99.229.728.897	1.627.635.073	5.666.870.934	7.294.506.007	91.935.222.890	2.852.372	32.231	7,35%
	Espírito Santo	18.761.656.707	3.925.548.202	3.924.365.383	7.849.913.586	10.911.743.121	3.885.049	2.809	41,84%
	Goias	14.588.483.256	2.773.554.996	6.111.303.823	8.884.858.819	5.703.624.437	6.523.222	874	60,90%
	Maranhão	6.754.083.028	5.889.862.669	10.744.099.136	16.633.961.805	-9.879.878.777	7.650.884	-1.442	246,28%
	Mato Grosso	8.190.484.012	2.736.125.123	3.146.866.731	5.882.991.855	2.307.492.157	3.224.357	716	71,83%
	Mato Grosso do Sul	6.605.044.755	1.510.859.262	3.158.477.314	4.669.336.576	1.935.708.179	2.619.657	739	70,69%
	Minas Gerais	71.069.631.229	8.009.329.454	20.277.138.308	28.286.467.762	42.783.163.467	20.734.097	2.063	39,80%
	Pará	9.653.083.836	5.859.981.094	9.944.425.161	15.804.406.255	-6.151.322.419	8.073.924	-762	163,72%
	Paraná	5.483.244.535	3.782.455.013	5.836.557.172	9.619.012.185	-4.135.767.650	3.943.885	-1.049	175,43%
	Paraná	60.203.795.424	4.849.466.921	9.831.371.840	14.680.838.760	45.522.956.664	11.081.692	4.108	24,39%
	Pernambuco	21.615.543.215	7.533.997.963	10.226.113.459	17.760.111.422	3.855.431.793	9.277.727	416	82,16%
	Piauí	3.256.022.261	3.413.392.928	5.405.137.536	8.818.530.465	-5.562.508.204	3.194.718	-1.741	270,84%
	Rio de Janeiro	204.145.583.245	12.210.773.811	16.526.663.751	28.737.537.562	175.408.045.683	16.461.173	10.656	14,08%
	Rio Grande do Norte	4.956.989.150	3.748.572.599	4.554.387.094	8.302.959.693	-3.345.970.543	3.408.510	-982	167,50%
	Rio Grande do Sul	60.996.214.707	4.436.611.734	9.964.120.527	14.400.732.261	46.595.482.446	11.207.274	4.158	23,61%
	Rondonia	2.733.383.009	2.315.285.074	1.614.308.568	3.929.593.643	-1.196.210.634	1.748.531	-684	143,76%
	Roraima	906.666.062	1.866.741.776	798.679.617	2.665.421.393	-1.758.755.331	496.936	-3.539	293,98%
	Santa Catarina	45.413.873.374	2.346.027.544	5.922.111.493	8.268.139.036	37.145.734.338	6.727.148	5.522	18,21%
	São Paulo	477.162.215.570	12.444.413.024	26.284.088.636	38.728.501.660	438.433.713.910	44.035.304	9.956	8,12%
	Sergipe	3.672.258.050	3.397.761.510	2.963.438.218	6.361.199.728	-2.688.941.678	2.219.574	-1.211	173,22%
	Tocantins	1.734.064.774	3.436.231.934	2.133.306.017	5.569.537.951	-3.835.473.177	1.496.880	-2.562	321,18%
	Total	1.187.942.512.493	127.559.993.815	204.961.677.150	332.521.670.964	855.420.841.529	202.768.562	53.594	27,99%
				Total retido pela União	855.420.841.529				72,01%

* Impostos e contribuições considerados na Arrecadação Federal: Imposto sobre importação, imposto sobre exportação, IPI, IRPF, IRPJ, IRRF (retido na fonte), IOF, ITR, COFINS, PIS/PASEP, CSLL, CIDE-combustíveis, contribuições para o FUNDAF, receitas previdenciárias e outras receitas administradas.

Fonte: Arrecadação: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receladadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado>, acesso em 20.1.2017;

Transferência: <http://www.portalda transparencia.gov.br/portaldatransparenciaprincipal2.asp>, acesso em 20.1.2017; e

População: http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/serie_2001_2015_TCU.pdf, acesso em 20.1.2017.

ARRECAÇÃO RECURSOS FEDERAIS X DISTRIBUIÇÃO ESTADOS E MUNICÍPIOS

Ano	Estados	Arrecadação* (R\$)	Transferência Estado (R\$)	Transferência Municípios (R\$)	Transferência Valor Total (R\$)	Diferença (R\$)	População	Quem Paga Per Capita (R\$)	Percentual recebido sobre arrecadado
2015	Acre	1.139.596.985	2.780.071.750	1.082.001.084	3.862.072.834	-2.722.475.849	803.513	-3.388	338,90%
	Alagoas	3.631.550.736	3.764.175.503	5.107.796.153	8.871.971.656	-5.240.420.920	3.340.932	-1.569	244,30%
	Amapá	893.046.996	2.693.883.214	770.109.901	3.463.993.115	-2.570.946.118	766.679	-3.353	387,88%
	Amazonas	13.007.759.401	3.397.523.062	3.582.287.950	6.979.811.012	6.027.948.389	3.938.336	1.531	53,66%
	Bahia	24.158.879.658	10.046.069.752	19.122.372.223	29.168.441.974	-5.009.562.316	15.203.934	-329	120,74%
	Ceará	17.488.544.993	6.584.691.956	11.877.300.030	18.461.991.985	-973.446.993	8.904.459	-109	105,57%
	Distrito Federal	110.476.709.275	5.490.120.448	7.301.316.542	12.791.436.990	97.685.272.285	2.914.830	33.513	11,58%
	Espírito Santo	19.231.943.010	3.533.470.731	3.733.505.752	7.266.976.483	11.964.966.577	3.929.911	3.045	37,79%
	Goias	14.884.043.641	2.926.526.630	6.468.197.396	9.394.724.026	5.089.319.615	6.610.681	770	64,86%
	Maranhão	6.930.917.914	6.046.187.137	11.422.467.075	17.468.654.212	-10.537.736.298	6.904.241	-1.526	252,04%
	Mato Grosso	8.340.858.437	2.651.686.289	3.279.274.312	5.930.960.601	2.409.897.836	3.265.486	738	71,11%
	Mato Grosso do Sul	6.754.384.183	1.468.318.819	3.349.926.250	4.818.245.069	1.936.139.114	2.651.235	730	71,34%
	Minas Gerais	69.640.164.949	7.705.015.375	20.824.116.579	28.529.131.954	41.111.032.986	20.869.101	1.970	40,97%
	Pará	9.704.359.177	6.179.668.116	10.415.768.975	16.595.437.091	-6.891.077.914	8.175.113	-843	171,01%
	Paraná	5.706.399.101	3.943.437.852	6.061.571.151	10.005.009.003	-4.298.609.902	3.972.202	-1.082	175,33%
	Pernambuco	60.604.844.828	4.962.655.168	10.098.258.170	15.060.913.338	45.543.931.490	11.163.018	4.080	24,85%
	Piauí	22.221.644.177	3.436.009.368	5.608.643.427	9.044.652.795	-5.684.427.739	3.204.028	-1.774	269,17%
	Rio de Janeiro	209.265.855.866	9.066.668.833	14.965.474.984	24.032.143.818	185.333.712.048	16.550.024	11.198	11,48%
	Rio Grande do Norte	5.179.540.428	3.786.004.066	4.627.397.839	8.413.401.905	-3.233.861.477	3.442.175	-939	162,44%
	Rio Grande do Sul	60.932.105.275	4.421.423.272	10.432.071.603	14.853.494.875	46.078.610.400	11.247.972	4.097	24,38%
	Rorônia	2.760.532.987	2.360.532.187	1.598.880.923	3.959.413.110	-1.198.985.123	1.768.204	-678	143,43%
	Roraima	911.242.378	1.979.150.046	915.646.616	2.894.796.662	-1.983.554.284	505.665	-3.923	317,68%
	Santa Catarina	46.219.590.989	2.454.394.330	6.180.774.788	8.635.169.118	37.584.421.872	6.819.190	5.512	18,68%
	São Paulo	492.803.803.567	12.045.783.362	27.305.310.869	39.351.094.231	453.452.709.335	44.396.484	10.214	7,99%
	Sergipe	3.826.602.540	3.303.306.523	3.037.835.781	6.341.142.304	-2.514.539.764	2.242.937	-1.241	165,71%
	Tocantins	1.771.455.627	3.501.442.061	2.277.888.190	5.779.330.252	-4.007.874.624	1.515.126	-1.625	326,25%
Total		1.221.546.497.173	127.838.753.237	211.793.366.799	339.632.120.036	881.914.377.137	204.450.649	54.604	27,80%
		Total retido pela União							
		881.914.377.137							

* impostos e contribuições considerados na Arrecadação Federal: Imposto sobre importação, imposto sobre exportação, IPI, IRPF, IRPJ, IRRF (retido na fonte), IOF, ITR, COFINS, PIS/PASEP, CSLL, CIDE-combustíveis, contribuições para o FUNDAP, receitas previdenciárias e outras receitas administradas.

Fonte: Arrecadação: <http://fdg.receita.fazenda.gov.br/dados/recitadato/arrecadacao-por-estado>, acesso em 20.1.2017;

Transferência: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/portalttransparenciaprincipal2.asp>, acesso em 20.1.2017; e

População: http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/serie_2001_2015_TCU.pdf, acesso em 20.1.2017.

ARRECAÇÃO RECURSOS FEDERAIS X DISTRIBUIÇÃO ESTADOS E MUNICÍPIOS

Ano	Estados	Arrecadação* (R\$)	Transferência Estado (R\$)	Transferência Municípios (R\$)	Transferência Valor Total (R\$)	Diferença (R\$)	População	Quem Paga Per Capita (R\$)	Percentual recebido sobre arrecadado
2016	Acre	1.184.763.616	2.690.178.545	985.386.441	3.675.564.986	-2.490.801.370	816.687	-3.050	310,24%
	Alagoas	3.719.648.849	3.396.248.486	4.569.722.209	7.965.972.695	-4.246.321.845	3.358.963	-1.264	214,16%
	Amapá	882.117.479	2.591.669.485	731.803.967	3.323.473.452	-2.441.355.981	782.295	-3.121	376,16%
	Amazonas	13.198.950.022	3.149.462.880	3.257.093.916	6.406.556.796	6.792.393.226	4.001.667	1.697	48,54%
	Bahia	24.933.231.710	9.485.309.566	17.711.280.859	27.196.590.425	-2.263.358.715	15.276.566	-148	109,08%
	Ceará	18.046.611.009	6.218.717.904	10.761.853.417	16.980.571.322	1.066.039.688	8.963.663	119	94,09%
	Distrito Federal	161.437.925.406	9.003.559.955	5.139.730.828	14.143.290.783	147.294.634.623	2.977.216	49.474	8,76%
	Espírito Santo	17.358.816.881	2.934.400.497	3.231.777.940	6.166.178.437	11.192.638.444	3.973.697	2.817	35,52%
	Goiás	14.578.866.041	2.777.808.482	5.869.398.287	8.647.206.769	5.931.659.272	6.956.855	886	59,31%
	Maranhão	7.060.392.461	5.945.673.018	10.559.708.407	16.505.381.425	-9.444.988.964	6.954.036	-1.358	233,77%
	Mato Grosso	8.991.182.798	2.511.344.802	2.973.975.113	5.485.319.915	3.508.862.883	3.305.531	1.061	61,01%
	Mato Grosso do Sul	7.111.738.834	1.418.494.634	2.905.996.075	4.324.490.709	2.787.248.125	2.682.386	1.039	60,81%
	Minas Gerais	70.098.287.003	6.974.312.932	18.922.295.312	25.896.608.244	44.201.678.759	20.997.560	2.105	36,94%
	Pará	9.991.293.120	5.829.157.230	9.514.303.568	15.343.460.798	-5.352.167.677	8.272.724	-647	153,57%
	Paraíba	5.745.882.444	3.776.192.481	5.595.318.111	9.371.510.592	-3.625.628.148	3.999.415	-907	163,10%
	Paraná	61.649.857.708	4.529.982.879	9.179.454.766	13.709.437.645	47.940.120.064	11.242.720	4.264	22,24%
	Pernambuco	22.609.835.747	6.565.719.596	9.332.366.728	15.898.086.323	6.711.749.424	9.410.336	713	70,31%
	Piauí	3.659.829.189	3.410.771.746	5.192.313.659	8.603.085.405	-4.943.256.216	3.212.180	-1.539	235,07%
	Rio de Janeiro	194.874.562.631	6.439.847.862	12.328.816.886	18.768.664.748	176.105.897.882	16.635.996	10.586	9,63%
	Rio Grande do Norte	5.252.308.724	3.466.229.989	4.050.215.188	7.516.445.177	-2.264.136.453	3.474.998	-652	143,11%
	Rio Grande do Sul	63.230.128.053	3.848.007.024	9.167.628.226	13.015.635.249	50.214.492.803	11.286.500	4.449	20,58%
	Rorônia	2.958.777.012	2.338.598.613	1.428.554.279	3.767.152.892	-808.375.880	1.787.279	-452	127,32%
	Roraima	999.411.393	1.939.107.328	817.548.843	2.756.656.171	-1.757.244.778	514.229	-3.417	275,83%
	Santa Catarina	45.790.939.765	2.203.197.240	5.548.352.933	7.751.550.173	38.039.389.592	6.910.553	5.505	16,93%
	São Paulo	518.819.154.123	10.361.735.992	24.580.351.137	34.942.087.129	483.877.066.994	44.749.699	10.813	6,73%
	Sergipe	3.789.644.447	3.143.930.126	2.731.320.636	5.875.250.763	-2.085.606.315	2.265.779	-920	155,03%
	Tocantins	1.930.373.181	3.315.646.618	2.124.409.540	5.440.056.159	-3.509.732.978	1.532.902	-2.290	281,82%
	Total	1.289.904.179.640	120.265.305.911	189.210.977.270	309.476.283.181	980.427.896.460	206.081.432	75.763	76,01%
					Total retido pela União	980.427.896.460			

* Impostos e contribuições considerados na Arrecadação Federal: Imposto sobre importação, Imposto sobre exportação, IPI, IRPJ, IRPF, IRRF (retido na fonte), IOF, ITR, COFINS, PIS/PASEP, CSLL, CIDE-combustíveis, contribuições para o FUNDAF, receitas previdenciárias e outras receitas administradas.

Fonte: Arrecadação: <http://lfd.recita.fazenda.gov.br/dados/recitadata/arrecadado/arrecadado-por-estado>, acesso em 20.1.2017;

Transferência: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/portaltransparenciaprincipal2.asp>, acesso em 20.1.2017 e

População: http://lfd.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/serie_2001_2015_TCU.pdf, acesso em 20.1.2017.

ANEXO III

**Quadro comparativo do número de
Deputados Federais por Estado, considerada
a representação proporcional do povo**

Número de Deputados Federais/Distritais X População com análise do desequilíbrio

País	População estimada pelo IBGE para 2016	Número de deputados federais/distritais	Número de habitantes para cada deputado
Brasil	206.081.432	513	401.718

UF	População estimada pelo IBGE para 2016	Número de deputados proporcional ao número de habitantes	Número atual na Câmara de Deputados	Desequilíbrio em números absolutos	Percentual de desequilíbrio
Acre	816.687	2,03	8	5,97	393,51%
Alagoas	3.358.963	8,36	9	0,64	107,64%
Amapá	782.295	1,95	8	6,05	410,81%
Amazonas	4.001.667	9,96	8	-1,96	80,31%
Bahia	15.276.566	38,03	39	0,97	102,56%
Ceará	8.963.663	22,31	22	-0,31	98,60%
Distrito Federal	2.977.216	7,41	8	0,59	107,94%
Espírito Santo	3.973.697	9,89	10	0,11	101,09%
Goiás	6.695.855	16,67	17	0,33	101,99%
Maranhão	6.954.036	17,31	18	0,69	103,98%
Mato Grosso	3.305.531	8,23	8	-0,23	97,22%
Mato Grosso do Sul	2.682.386	6,68	8	1,32	119,81%
Minas Gerais	20.997.560	52,27	53	0,73	101,40%
Pará	8.272.724	20,59	17	-3,59	82,55%
Paraíba	3.999.415	9,96	12	2,04	120,53%
Paraná	11.242.720	27,99	30	2,01	107,19%
Pernambuco	9.410.336	23,43	25	1,57	106,72%
Piauí	3.212.180	8,00	10	2,00	125,06%
Rio de Janeiro	16.635.996	41,41	46	4,59	111,08%
Rio Grande do Norte	3.474.998	8,65	8	-0,65	92,48%
Rio Grande do Sul	11.286.500	28,10	31	2,90	110,34%
Rondônia	1.787.279	4,45	8	3,55	179,81%
Roraima	514.229	1,28	8	6,72	624,96%
Santa Catarina	6.910.553	17,20	16	-1,20	93,01%
São Paulo	44.749.699	111,40	70	-41,40	62,84%
Sergipe	2.265.779	5,64	8	2,36	141,84%
Tocantins	1.532.902	3,82	8	4,18	209,65%
TOTAL	206.081.432	513	513	0	100%

Fonte: http://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/serie_2001_2016_TCU.pdf e <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/quantos-sao-e-de-que-forma-e-definido-o-numero-de-deputados>

ANEXO IV

**Artigos jornalísticos publicados
na imprensa**

ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2016 – A HORA DA MUDANÇA

Há nas ruas um sentimento de desilusão. Os noticiários revelam fatos diários ligados à corrupção, envolvendo instâncias do governo, parcela da classe política e empresarial. Alcançam 20 bilhões de reais os desvios por recuperar. As instituições, felizmente, mantêm-se destemidas. Prisões e condenações são decretadas. A Justiça, na velocidade possível, sem atropelo, cumpre a sua missão. Na Democracia, é a voz e a vontade do povo que devem reger os fatos. Da classe política, espera-se apenas firmeza. Aguardam-se soluções eficazes, justas e ponderadas. A Nação simplesmente parou. O impeachment transformou-se na ordem do dia, estando nas mãos dos representantes do povo, eleitos, ditar a mais equânime decisão. Não nos cabe opinar, acusar ou defender. Os fatos estão postos e há a certeza de que uma solução se aproxima. Que a justiça, no campo político, também seja feita. A sociedade precisa acreditar na política. Vivemos num Estado Democrático de Direito, num Estado de Justiça. Todos esses acontecimentos revelam que precisamos de reforma política. Poucas são as ideologias e muitos os partidos políticos. Representantes do povo, no Legislativo, em excesso. Fidelidade partidária desconsiderada por leis de ocasião. Financiamento de campanha a desafiar revisão. O que se tem ao alcance direto do eleitor são as eleições municipais deste ano. O momento é propício para repensar o país, a começar pelo município. As eleições municipais, não há dúvida, são as mais importantes das eleições. A vida se processa nas cidades. É a partir delas, das eleições, realizadas de forma limpa e transparente, que se pode romper o círculo vicioso, até agora presente, do abuso do poder econômico, que, não combatido, contagia e contamina as eleições subsequentes, estaduais e nacionais. A hora é de mudança. Mudança de postura e de comportamento. É responsabilidade do eleitor dar início a esse processo. Cabe-lhe valorizar o voto, depositando-o na urna em favor daqueles que possam bem representar suas expectativas e aspirações sociais. Cumpre-lhe, a partir das suas convicções pessoais e ideológicas, encontrar o partido e o candidato

que lhe inspirem confiança. Eleitor: faça do seu voto um exercício democrático e um ato de Justiça.

Desembargador Cesar Abreu – Presidente do TRE-SC

MULHERES NA POLÍTICA

A emancipação do papel das mulheres na sociedade é uma conquista valorosa, fruto da incansável reivindicação por igualdade, por superação da estereotipia dos gêneros e das barreiras cegas que ela impõe. Com muita luta, não é mais novidade a inserção feminina no mercado de trabalho. As mulheres, hoje, atuam na produção nacional em patamar equivalente aos homens. São mães, irmãs e filhas que contribuem ativamente para o sustento familiar e garantem a independência financeira delas próprias. Já não se exige a dedicação exclusiva à gestão do lar como obrigação inerente ao sexo. Essa evolução, infelizmente, ainda se reflete com bem menos força na área política. Embora representem a maior parte do eleitorado e tenham presença significativa nos partidos, em todo o Brasil, as vozes femininas alcançam apenas cerca de 10% dos cargos políticos. É um percentual bastante abaixo da média, que deixa nosso país numa péssima colocação mundial. Segundo um levantamento da União Interparlamentar – UIP, atualizado em 1º de abril do ano corrente, de um ranking composto por 191 nações, o Brasil ocupa o 155º lugar em relação à representação da mulher no Poder Legislativo, perdendo para países como Bangladesh e Quirguistão, na 89ª e 98ª posição, respectivamente. Deve se ter em mente que o pluralismo político é um dos principais pilares para a consolidação da democracia em sua inteireza, tal qual prevista na nossa Constituição. Daí a importância de mudar esse paradigma, incentivando a ampliação da participação feminina no processo eleitoral. A oportunidade na tomada de poder precisa ser a mesma para ambos os sexos; só assim teremos eleições com capacidade real de celebrar o consenso. Garantir condições equânimes de sucesso para as candidaturas femininas significa, portanto, um compromisso com a soberania popular, de responsabilidade con-

junta da sociedade, dos partidos políticos e da Justiça Eleitoral. Que todos atendam a esse chamado para que juntos possamos construir um país melhor, mais solidário e sem discriminação.

Desembargador Cid José Goulart Júnior – Juiz Substituto do Pleno do TRE-SC

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: E AGORA, COMO FICA?

Assistimos nos últimos meses ao fim das doações empresariais para financiar as campanhas eleitorais. Será que estamos com isso definitivamente acabando com o Caixa 2 ou com a maléfica intrusão dos interesses particulares nos negócios de Estado? Se por um lado o fim das doações empresariais acaba com as doações de uma mesma empresa para um número indistinto de partidos políticos e candidatos, revelando que a doação não era, de fato, a escolha política, ideológica, de uma determinada plataforma de governo, por outro lado nos vemos diante de uma campanha eleitoral que será financiada basicamente ou com recursos próprios, recursos públicos (Fundo Partidário) ou com doações de pessoas físicas. Diante da mudança abrupta dos mecanismos de financiamento, já que até as últimas eleições as doações empresariais eram responsáveis pela maciça e esmagadora parcela dos recursos financeiros nas campanhas, o que teremos de fato? Será que o país repentinamente refletirá essa mudança cultural que a regra da lei impõe? Temos cidadãos identificados com determinadas ideologias partidárias ou plataformas de candidatos em número suficiente, robusto, a financiar as campanhas eleitorais? O que temos como certo, até o momento, é que a Justiça Eleitoral estará preparada para garantir que o modelo em vigor de financiamento de campanhas eleitorais seja exercido com a maior legitimidade possível. As doações de pessoas físicas, do cidadão comum, continuarão limitadas a 10% dos rendimentos de 2015, mas, além disso, a Justiça Eleitoral terá importantes mecanismos de fiscalização à sua disposição para evitar

que as empresas, proibidas de financiar as campanhas eleitorais, o façam por intermédio de pessoas físicas. Para isso, instituições públicas compartilharão suas informações para evitar o uso de CPFs irregulares ou inválidos e para que se possa identificar, desde logo, indícios de que pessoas físicas não possuam capacidade econômica para realizar doações vultosas. Todas as informações bancárias da campanha eleitoral identificarão com precisão a origem das doações e seu destino. Movimentações financeiras suspeitas nas contas de campanha serão imediatamente comunicadas à Justiça Eleitoral e uma série de cruzamentos de informações serão realizados. Tudo para assegurar que o voto computado nas urnas reflita com legitimidade a vontade do eleitor, manifestada de forma livre e consciente, sem a interferência que o abuso do poder econômico pode provocar.

Denise Goulart Schlickmann – Secretária de Controle Interno e Auditoria do TRE/SC

A IMPORTÂNCIA DOS MESÁRIOS PARA A JUSTIÇA ELEITORAL

As eleições representam um instrumento fundamental para a afirmação do regime democrático. Elas dizem respeito à população inteira, pois são nesses momentos de celebração à cidadania que definimos quem serão nossos representantes políticos. Sem eleições, não existe democracia. Na estrutura organizacional brasileira, compete à Justiça Eleitoral a solene tarefa de conduzir o processo eletivo, zelando pela observância dos preceitos legais. A missão é árdua, das mais complexas. E para a realização plena das atividades eleitorais nos dias de votação, o Poder Judiciário conta com a especial colaboração dos mesários. Os mesários são cidadãos nomeados para compor as mesas receptoras de voto. Sua função consiste em efetuar os trâmites administrativos na seção eleitoral para receber e orientar o eleitor, além de ajudar a fiscalizar os trabalhos, tudo com o objetivo de assegurar que a vontade soberana possa ser livremente executada,

despida de qualquer interferência externa. Em reconhecimento à relevância do serviço prestado ao país, aqueles que desempenham essa função são agraciados com um certificado oficial e mais os seguintes benefícios: auxílio-alimentação para o dia das eleições; folga em dobro para cada dia de convocação pela Justiça Eleitoral; utilização das horas laboradas nas eleições como atividade curricular complementar nas universidades conveniadas com a Justiça Eleitoral; e, ainda, preferência no desempate para promoção de servidor público e para concursos públicos que tiverem previsão editalícia nesse sentido. Afora as vedações direcionadas a alguns grupos específicos – tais como candidatos, cônjuges e seus parentes até segundo grau, agentes policiais e pessoas que ocupam cargo de confiança no Executivo –, qualquer eleitor maior de 18 anos, em situação regular, pode atuar como mesário. Seja na condição de convocado, seja na condição de voluntário, essa forma de participação popular no processo eleitoral é de vital importância para o fortalecimento da democracia. Por isso, desde já, a Justiça Eleitoral agradece aos valorosos cidadãos que serão mesários no pleito municipal de 2016.

Renato Roberge – Juiz Eleitoral da 19^a Zona Eleitoral de Joinville

MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL: UM GRANDE PARCEIRO DA DEMOCRACIA

Falar de Eleições no Brasil é falar também do Ministério Público. A Instituição que tem por missão a defesa do regime democrático e dos direitos sociais não poderia faltar ao seu dever constitucional quando a soberania popular é exercida em nossas cidades, e o processo democrático toma conta das ruas até que sejam escolhidos aqueles que deverão lutar por nossas comunidades nos próximos quatro anos. O trabalho do Ministério Público começa, na verdade, muito antes do pleito. Há o acompanhamento permanente das contas dos partidos e da regularidade das filiações. Em Santa Catarina, desde o último mês de maio, seguindo o que já havia ocorrido nas duas últimas eleições

municipais, seminários organizados pelo MP percorrem todas as regiões do Estado com orientações sobre a legislação eleitoral para dirigentes partidários e pré-candidatos. Em agosto, no registro das candidaturas, nossos Promotores desempenharão papel decisivo, zelando para que os candidatos “fichasuja” não possam disputar a eleição. Iniciada a campanha, as tarefas se multiplicam. O Ministério Público fiscaliza os meios de propaganda, não permitindo que abusos prejudiquem a igualdade entre os candidatos e a limpeza e a tranquilidade de nossas cidades. Atuamos em todos os processos movidos por partidos e coligações, como os pedidos de direito de resposta e as ações eleitorais; e colaboramos com a Justiça Eleitoral na organização do pleito, não apenas até a eleição, mas também depois, analisando a prestação de contas dos candidatos. Fiel a sua tradição de guardião da Lei, o MP investiga e busca a punição dos crimes eleitorais, inclusive a compra de votos, o “caixa 2” nas campanhas e o transporte irregular de eleitores. E, tão importante quanto, combatemos o uso da “máquina” administrativa em favor de candidatos, agindo para que os serviços básicos da Administração continuem a ser oferecidos à população, sem distinção ou favorecimento em razão do período eleitoral. Presente em todas as 105 Zonas Eleitorais de Santa Catarina, o Ministério Público está aberto para receber e apurar denúncias de malfeitos, antes e depois de iniciada a campanha. Não raro, mandatos são cassados por força de irregularidades cometidas durante o processo eleitoral. É um remédio amargo, mas necessário, sobretudo porque ao Ministério Público, assim como a todo Sistema de Justiça, importa preservar aquele que é o fundamento maior do pleito: a decisão livre e soberana do cidadão eleitor.

Sandro José Neis - Procurador-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina

FEDERALIZAÇÃO E A MUDANÇA NA REALIDADE BRASILEIRA

Ou o Brasil muda a federação ou a federação acaba com o Brasil. Assim disse o constitucionalista Ives Gandra. É preciso, pois, repensar, reavaliar e reestruturar a federação brasileira, não buscar fragmentá-la. A nossa República, formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, assim, não pode ser abolida, no todo ou em parte, traduzindo cláusula pétrea (imodificável) essa vedação. Não há negar, universal o princípio, que “um povo tem sempre o direito de rever, de reformar e de modificar a sua Constituição e nenhuma geração pode sujeitar as gerações futuras às suas leis”. Esse postulado, entretanto, não prega o rompimento do pacto fundador da federação, mas o direito de revisão das leis para o fortalecimento e aprimoramento da unidade nacional. Portanto, necessário brigar pela afirmação do princípio federativo, conferindo-se aos Estados a indispensável autonomia. Para além, o atributo da participação na formulação da vontade nacional, afastando-se qualquer subordinação dos Estados à União. A descentralização do poder estatal precisa se tornar efetiva, extirpada a sina centralizadora do poder, que transforma os Estados em verdadeiros governos de província, não mais do que meras autarquias. Mudar essa realidade perversa, que faz a União de tudo dona e senhora, exige: 1) postura política que imponha aos detentores do poder a visão cívica de que os Estados não são entes subordinados ao Governo Federal; 2) rever a estrutura federativa, equilibrando e fortalecendo os Estados (e municípios), devolvendo-lhes o grau de autonomia que marcou o nascimento do federalismo no Brasil; 3) retirar da Constituição tudo aquilo que agride o sentimento federativo, devolvendo aos Estados e municípios, naquilo que lhes cabe, o domínio e as ações de seus bens naturais, os monopólios econômicos, legislativos e de competência em questões que digam respeito ao seu peculiar interesse e desenvolvimento, com revisão, em especial, da repartição das rendas públicas. Vamos juntos lutar por convergências, pela vitória da democracia, escolhendo nas eleições municipais os melhores candidatos, aqueles que possam tornar o país cada vez mais justo, coeso, fraterno e solidário.

Desembargador Cesar Abreu – Presidente do TRE-SC

ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS E PROPORCIONAIS NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

A Constituição da República e o Código Eleitoral são responsáveis por definir e organizar o processo eletivo brasileiro, onde coexistem duas modalidades distintas para a votação dos representantes políticos. Cada uma delas é adotada de acordo com os cargos disputados no pleito: utiliza-se o sistema majoritário nas eleições para presidente, governador, prefeito e senador; e o sistema proporcional nas eleições para deputado federal, deputado estadual ou distrital, e vereador. Em resumo, a grande diferença entre ambos está na forma de apuração do mandatário escolhido pelo corpo eleitoral. O sistema majoritário leva em conta a maioria absoluta dos votos válidos ofertados a um candidato, ou seja, para ser eleito o candidato precisa obter mais de 50% dos votos. Se isso não acontecer no primeiro turno com nenhum dos que concorrem ao cargo, as seletivas se desdobram num segundo turno, apenas com a participação dos dois mais votados. Tal exigência se aplica aos pleitos para presidente, governador e prefeito dos municípios com mais de 200 mil habitantes. Nas eleições para senador e para prefeito das cidades cuja população não perfaz essa monta, basta o candidato atingir a maioria simples dos votos. Já o sistema proporcional, por sua vez, reúne todos os votos conquistados por cada partido, tanto os nominais quanto os de legenda. A partir daí são criadas listas partidárias com os candidatos mais bem colocados no pleito e as vagas disputadas são distribuídas entre os partidos de forma proporcional à soma dos seus votos, sendo preenchidas, pela ordem, aos mais votados daquele partido. Apesar de todo o destaque que a política possui no cenário nacional, são poucos os cidadãos que têm ciência das diretrizes do sistema eleitoral brasileiro. E isso dificulta a expressão de vontade no momento da votação, pois não há pleno discernimento de como este ato pode repercutir no resultado das eleições. Então, lembremos que, no pleito municipal de

2016, iremos escolher nossos representantes políticos para o cargo de prefeito através do sistema majoritário e de vereador através do sistema proporcional. O conhecimento é a base para a concretização da soberania do povo.

Desembargador Marcus Tulio Sartorato – Juiz Substituto do Pleno do TRE-SC

ENUNCIADOS 2016: MAIS UM AVANÇO DA JUSTIÇA ELEITORAL CATARINENSE

Em uma sociedade em que tudo ocorre em grande velocidade e em larga escala, desde o fluxo frenético da infundáveis relações que surgem e se apagam no mercado até os intermináveis terabytes de informação que são direcionados diariamente àquele espaço que tudo e todos conecta - a internet - o surgimento de demandas paralelas, providas de idêntica (ou próxima) causa fática, ou com base em similar problemática jurídica não representam mais uma exceção, fazendo parte do cotidiano de todos, realidade que não aliena, por certo, o Poder Judiciário. Tais fatores já inerentes à sociedade pós-moderna requerem uma mudança de filosofia por parte dos agentes públicos, evolução que inspira uma busca por métodos que os permitam fazer, tempestivamente, frente às pretensões dos jurisdicionados, e assim haurir a paz social que justifica a própria existência do Estado. Buscando aprofundar a eficiência já atingida com os verbetes sumulares, incrementar a celeridade exigida pelo passo apertado de uma sociedade que nunca se desconecta, bem como democratizar o debate jurídico, o TRE-SC, com a contribuição de todos os Juízes Eleitorais do Estado Barriga Verde, aprovou, de modo pioneiro, uma série de enunciados que buscam pacificar e padronizar entendimentos de matéria eleitoral, abarcando princípios, leis e outras sortes de provimentos, servindo como orientação para todos os atores do processo. Embora tomem corpo por meio de breves fragmentos de texto, os enunciados cristalizam longas e complexas

discussões sobre matéria jurídica, economizando tempo e trazendo maior segurança jurídica àquele que procura a tutela jurisdicional. Na esteira dessa mudança, abrem-se, então, novas portas para a inovação, tão necessária à realidade líquida em que nos encontramos inseridos, ao tempo em que a segurança jurídica e a paz social, garantidas pela rápida e uníssona resposta do Judiciário, fazem-se presentes com maior robustez, privilegiando o ordeiro e regular curso do processo eleitoral, vital à legitimidade daqueles que nos governam pelos rumos que se descortinam no esperançoso alvorecer.

Dr. Davidson Jahn Mello – Juiz do Pleno do TRE-SC

FONTES VEDADAS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS: POR QUE DETERMINADAS PESSOAS NÃO PODEM FAZER DOAÇÕES

Nas próximas eleições municipais de 2016, três são as categorias de pessoas que não podem fazer doações para campanhas eleitorais: as pessoas jurídicas, as pessoas físicas cujos recursos tenham origem estrangeira e as pessoas físicas permissionárias de serviço público. Mas qual a razão dessas vedações? A Lei das Eleições divide aqueles que não podem fazer doações para as campanhas eleitorais em três grandes grupos, passíveis de consolidação, agora representados, cada um deles, por uma das hipóteses de vedação. A primeira hipótese, pessoas jurídicas, diz respeito ao grupo que congrega entidades afastadas pelo legislador com o intuito de impedir que, ao ingressarem nas campanhas eleitorais, interfiram largamente na disputa, desigualando-a em razão do impacto de sua atuação. Já os recursos de origem estrangeira podem ser enquadrados em grupo que concentra os recursos que poderiam afetar diretamente a soberania do Estado brasileiro, eis que diretamente vinculados ao capital internacional, que poderia se fazer representar na política local. Por último, as pessoas físicas permissionárias de serviço público inserem-se em grupo que delimita os recursos provenientes de pessoas vinculadas

ao Estado ou que manifestem predominância de interesse público e, portanto, estatal (seja direta ou indiretamente, pelo recebimento de recursos dele provenientes), que, por sua própria natureza, não deve interferir no processo de financiamento de campanhas eleitorais, ao menos da forma como hodiernamente o financiamento se encontra disciplinado, vez que, se o fizesse, necessariamente privilegiaria determinadas campanhas em detrimento de outras, com recursos compostos por uma sociedade que é politicamente plural e que não estaria, naquele momento, exercendo adequadamente a sua opção de preferência por este ou aquele partido ou candidato. Se determinado candidato receber recursos de uma dessas fontes, que o legislador determinou que estão vedadas para o financiamento das campanhas eleitorais, deve devolvê-los imediatamente ao doador, sem utilizá-los. Beneficiar-se desses valores pode levar à desaprovação de contas, à apuração de abuso de poder econômico, podendo em casos graves levar até à perda do mandato. Em tempos de olimpíadas, é como se fosse constatado doping logo após a vitória em uma competição.

Denise Goulart Schlickmann – Secretária de Controle Interno e Auditoria do TRE/SC

CANDIDATOS ÉTICOS NAS ELEIÇÕES: UMA RESPONSABILIDADE SOCIAL

A questão da ética na política nunca esteve tão em voga no cenário nacional. A gestão dos bens públicos em prol do favorecimento pessoal, além de vergonhosa, gera efeitos devastadores na vida cotidiana da população, cada vez mais sensibilizada pela necessidade de ter mandatários comprometidos com valores sociais básicos, como a boa-fé, a transparência e a isonomia. Os cidadãos anseiam por mudança e mais um pleito eleitoral se avizinha. As candidaturas aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador já foram lançadas. As campanhas seguem o modelo de estilo: muitas promessas e belos discursos para garantir um voto – de confiança. Todavia, por

certo que o eleitor brasileiro – constantemente desiludido com seus representantes – não pode se limitar à oitiva dos discursos que lhe são apresentados. Necessário que o voto só prestigie àqueles que realmente comprometidos com as causas da sociedade. E são tantas as áreas que carecem de atenção! Segurança, saúde e educação por certo são as mais sensíveis. Necessário, assim, que o eleitor busque conhecer de fato os candidatos – o que não é difícil em tempos em que a informação chega aos destinatários quase que instantaneamente e em que a internet proporciona indistintamente inúmeras ferramentas de pesquisa. De regra, o mandatário escolhido cai no esquecimento tão logo concluído o pleito eleitoral e o eleitor passa a amargar as consequências da decisão tomada de inopino, ou seja, sem o cuidado imprescindível que a importância do ato (voto) lhe exigia. Outrossim, o eleitor brasileiro deve assumir um compromisso consigo mesmo: o de conhecer o mais ampla e profundamente os candidatos postos no certame e decidir-se pelas melhores opções, em termos de capacidade, comprometimento e probidade, para cumprir o múnus da representação eleitoral. O povo, saturado de artimanhas escusas, também deve se manter vigilante, consciente de que qualquer carreira política é inviável sem o apoio da respectiva agremiação.

Jussara Schittler dos Santos Wandscheer - Juíza da 89ª Zona Eleitoral

LEI DA FICHA LIMPA: APLICABILIDADE NO PLEITO MUNICIPAL DE 2016

A Lei Complementar n. 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, foi criada por meio de iniciativa popular e contou com mais de 1,6 milhões de assinaturas de cidadãos de todo o Brasil. Ela expressa uma verdadeira revolução política, trazendo em seu bojo a conscientização crescente da sociedade civil de que não deve haver lugar para indôneos nos cargos de representação do poder soberano. Através dessa norma, a Lei Complementar n. 64/1990, reguladora

dos prazos e casos de inelegibilidade, tornou-se mais severa, com a ampliação para 8 anos do período de restrição de candidatura, bem como com a inclusão de novas hipóteses que ensejam o afastamento obrigatório da disputa eleitoral, tal qual a renúncia ao mandato para escapar de eventual cassação, por exemplo. Já no pleito municipal de 2012, o primeiro sob a regência da alteração legislativa, dos quase 8.000 recursos referentes à impugnação de candidatura recebidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), aproximadamente 3.000 tratavam da Lei da Ficha Limpa; a maioria deles referente à rejeição de contas públicas. A mesma estatística se repetiu nas eleições gerais de 2014, mas talvez não se repita neste ano. É que, no dia 17 de agosto, o Supremo Tribunal Federal fixou tese em recurso representativo de controvérsia no sentido de que compete exclusivamente às câmaras municipais deliberar sobre a regularidade das despesas públicas realizadas pelos prefeitos de modo a torná-los inelegíveis em caso de desaprovação. Até então, a Justiça Eleitoral entendia que, em certas situações, bastava a rejeição pelo Tribunal de Contas para obstar a concorrência por um cargo político. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) estima que 6.000 candidaturas a prefeito serão imunizadas por força desse entendimento. Isto é, cerca de 80% dos candidatos com contas rejeitadas estarão liberados para concorrer ao pleito municipal de 2016. Acertada ou não, a decisão judicial não esvazia o dever da população de valorizar o seu voto: a relação dos responsáveis por balanços financeiros considerados irregulares pelo Tribunal de Contas é pública e está disponível para consulta aos interessados.

Geraldo Corrêa Bastos – Juiz da 21ª Zona Eleitoral de Lages

PARA QUE SERVEM OS VOTOS BRANCO E NULO

Estamos em vésperas de eleições municipais. No dia 2 de outubro, milhares de brasileiros irão às urnas para participar do processo de definição dos novos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores de cada

município. Embora o voto seja, em regra, obrigatório em nosso país, o eleitor é livre para escolher um candidato de sua preferência ou não escolher candidato algum. Quer dizer, o cidadão deve comparecer ao local de votação, ou ao menos justificar ausência, mas pode optar por votar em branco ou anular o seu voto. A diferença entre o voto branco e o nulo e a capacidade de influência destes no desfecho das eleições são assuntos que sempre geram dúvidas, sobretudo com a aproximação da data do pleito. Passemos, então, a alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, o eleitor precisa saber que nem o voto nulo nem o branco são válidos segundo a nossa legislação. Eles não são computados na apuração dos resultados, não têm o condão de anular o processo eleitoral e tampouco são transferidos para o candidato que está ganhando. Na realidade, a diferença entre ambos reside muito mais na esfera conceitual do que na prática. O glossário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estabelece que o voto em branco significa a falta de predileção por um dos concorrentes ao cargo público. Já o nulo traduz a pura e simples vontade do eleitor de não votar em nenhum candidato ou partido político oficialmente registrado. Os dois votos representam uma espécie de descontentamento com as opções políticas dadas e possuem efeitos equivalentes, que pouco interferem no pleito. Por serem considerados inválidos, o voto branco e o nulo não entram para os cálculos eleitorais, diminuindo, assim, a quantidade de votos que um candidato precisa obter para ser eleito, tanto pelo sistema majoritário quanto pelo sistema proporcional. Esse é basicamente o único reflexo provocado nas eleições. Todos têm o direito de se manifestar da forma que bem entender nas urnas. O voto, porém, é extremante precioso. Se for para invalidá-lo, que seja uma decisão consciente.

Leone Carlos Martins Júnior – Juiz da 100ª Zona Eleitoral de Florianópolis

AS INOVAÇÕES NA PROPAGANDA ELEITORAL

No pleito municipal deste ano de 2016, estão sendo inauguradas novas regras sobre a propaganda eleitoral, introduzidas pelas Leis n. 12.891/2013 e n. 13.165/2015. O objetivo da reforma legislativa é bastante claro: limitar os custos das campanhas políticas ao seu essencial, promovendo tanto a moralidade no processo de escolha dos nossos representantes quanto a normalidade do regime democrático. Basta de candidaturas cinematográficas. Basta de poluição sonora e visual no período eleitoral. Basta de deturpação dos mecanismos publicitários. A expressão “fazer mais com menos” nunca definiu tão bem o ritmo da corrida rumo às vagas do Executivo e Legislativo municipal. Além da estipulação inédita de um teto para gastos com as campanhas e da diminuição pela metade do prazo em que podem pedir votos, os concorrentes aos cargos políticos ainda precisam se adaptar à ampliação das restrições em relação à propaganda eleitoral propriamente dita. Já não é mais permitida a exibição de propaganda de qualquer espécie em bens públicos e bens de uso comum, inclusive em postes de iluminação, passarelas e calçadas. Ou seja, adeus às placas, faixas, bonecos e afins, que invadiam as ruas na época das eleições. Os anúncios nos bens particulares também sofreram contenção. Agora a propaganda deve ser feita somente em adesivo ou em papel, de tamanho não superior a 0,5m², dimensão significativamente menor do que os 4m² permitidos anteriormente. Outro aspecto importante de se destacar são os impactos das novas Leis na forma e no tempo de exposição dos candidatos no rádio e na televisão, veículos sabidamente reconhecidos pelo seu grande poder de comunicação com o eleitorado. As principais mudanças foram a redução do período da propaganda gratuita, de 45 para 35 dias, e do horário eleitoral, de 30 para 10 minutos, exclusivo para os candidatos a prefeito; as campanhas dos candidatos a vereador passam a ser transmitidas apenas mediante inserções durante a programação normal das emissoras. Todo esse pacote de medidas está estimulando a criatividade dos candidatos para apresentar suas concisas campanhas de forma mais direta e ideológica. O Brasil precisa disso.

Viviana Gazaniga Maia – Juíza da 24ª Zona Eleitoral de Palhoça

PROPAGANDA ELEITORAL NAS ELEIÇÕES 2016

Espera-se, na eleição que se aproxima, uma acirrada disputa entre candidatos, o que é natural quando a definição dos eleitos é determinada, em muitos municípios, por um número diminuto de votos. A reforma política introduzida pela Lei n. 13.615/2015 restringiu, de maneira significativa, os meios de propaganda disponíveis aos candidatos para suas campanhas. O argumento utilizado é a necessidade de redução dos gastos, evitando-se a prevalência do poder econômico na definição dos representantes eleitos. Não obstante seja uma demanda legítima da sociedade rever o modo como são definidos seus representantes - em especial ante às notícias recentes a respeito do financiamento de campanhas eleitorais -, é fato que as restrições impostas podem trazer efeitos deletérios importantes e não desejados. Deve ser lembrado que a propaganda eleitoral proporciona ao candidato a exposição do seu nome e de sua plataforma ao conhecimento público, em especial quando inicia no mundo político, ocasião em que se apresenta por meio das campanhas eleitorais. Com a redução do período eleitoral e as restrições da propaganda, é possível imaginar a dificuldade a novos nomes no cenário político, levando em conta candidatos com história política ou conhecidos pelos eleitores por outros atos. Com efeito, a propaganda de rua - a de menor custo - restou reduzida ao mínimo: bandeiras, mesas e adesivos de pequenas dimensões. A propaganda em rádio e tv restou reduzida em tempo, e excluiu-se a publicidade de candidatos a vereança nos programas em bloco. O critério de distribuição do tempo também foi afetado, privilegiando-se partidos com maior representação na Câmara dos Deputados. Nos debates entre candidatos de partidos que não tenham dez ou mais deputados eleitos, estes não precisam ser convidados para participarem. É de se esperar que o uso da internet e das redes sociais seja aperfeiçoado, por se tratar de mídia a ser explorada sem pagamento e em espaço no qual partidos e candidatos poderão com

maior liberdade, disseminar suas ideias e projetos, em debates diretos com a comunidade. Se utilizadas com civismo e patriotismo, as redes sociais auxiliarão no afastamento da crise política pela qual passa nosso país.

Desembargador Antonio do Rêgo Monteiro Rocha – Corregedor Regional Eleitoral e Vice-Presidente do TRE-SC

2 DE OUTUBRO, O DIA DA VITÓRIA DA DEMOCRACIA

Eleitores catarinenses, chegou o momento das eleições municipais. Elegeremos vereadores, prefeitos e vice-prefeitos. Motivo de alegria e de renovada esperança, as eleições se colocam como instrumento a legitimar o Poder Político. Escolher bem, de forma responsável, livre, isenta e consciente, é corresponder às expectativas da sociedade por dias melhores. É optar por um parlamento mais combativo, vigilante e austero, cômico de sua responsabilidade de fiscalizar a atuação do prefeito e elaborar leis que atendam aos interesses do povo. É igualmente buscar uma administração pública mais transparente e eficiente, capaz de satisfazer todos os nossos anseios nas áreas da educação, saúde, segurança, habitação, trabalho, transporte, lazer, entre outras. É ainda demandar a aplicação adequada do dinheiro dos impostos e fazer cumprir o compromisso constitucional de realização dos direitos sociais, de liberdade, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça social como valores supremos de uma sociedade cada vez mais fraterna, pluralista e sem preconceitos, com vista ao triunfo da Democracia em nosso país. Está nas mãos de você, eleitor, portanto, selecionar os políticos com esses compromissos. Entendida a política como a arte de servir ao povo por todo o tempo, cumpre a cada um de nós escolhermos os melhores, os mais honrados e dignos para o mandato popular. O voto, caro eleitor, é secreto, inviolável, não devendo ser comprado ou vendido. Sendo de igual grandeza o voto de cada catarinense, independentemente de credo, cor, raça ou condição social, não há razão para desperdiçá-lo,

jogá-lo fora, ou mesmo votar nulo ou branco, deixando que outro eleitor o substitua no resultado das urnas. Do voto de cada eleitor responsável é que dependem a eleição e o futuro de sua cidade e de sua gente. Neste domingo, vote com o coração e com a razão. Faça a diferença. Vamos juntos promover a VITÓRIA DA DEMOCRACIA. Tenhamos todos uma excelente eleição.

Desembargador Cesar Abreu – Presidente do TRE-SC

OS EFEITOS DA REFORMA ELEITORAL NO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS

Ainda que os dados não sejam definitivos, já que as prestações de contas finais de primeiro turno serão apresentadas até o próximo dia 1º de novembro, já é possível verificar sensível redução na arrecadação de recursos para a campanha eleitoral e em seus gastos. Quatro são os fatores que podem ter influenciado diretamente na queda que abruptamente se verifica, de R\$ 5.312.790.864,34 de recursos arrecadados nas eleições de 2012, em valores nominais, para R\$ 2.615.641.616,34 nas eleições de 2016 e de gastos eleitorais, que caíram de R\$ 5.721.723.875,91 para R\$ 2.227.346.197,91, em números extraídos no último dia 07/10. Em primeiro lugar, a redução do período de campanha eleitoral de três meses para 45 dias, se por um lado tende a intensificá-la no período, não é suficiente para equiparar o custo de uma campanha com o dobro do tempo nas ruas. O segundo fator a ser considerado é a proibição das doações de pessoas jurídicas. O financiamento empresarial no Brasil historicamente determinou de forma esmagadora a composição dos recursos nas campanhas eleitorais. A proibição de participação desse segmento no financiamento das campanhas eleitorais, ainda que não altere o modelo de financiamento das campanhas no país, que permanece misto, não foi suprido pelas pessoas físicas, tornando-se clara a percepção de que o eleitor não assumiu o financiamento com a saída das empresas. Os recursos proibidos desaparecem, ao menos dos números oficiais. E se financiarem ilícita-

mente as campanhas eleitorais, o vínculo de ilegalidade com eventuais candidatos e partidos políticos beneficiados torna-se muito mais difícil de se constatar. A terceira razão é aquela que diz respeito à fixação de limites de gastos pela reforma eleitoral, com base nos gastos realizados em eleições anteriores. Se a lei pretendia reduzir os custos das campanhas, atribuindo aos novos limites percentuais de 70% dos gastos anteriores, os valores acabaram por refletir números irrealistas para muitos municípios brasileiros, onde eleições para vereador poderiam custar em 2016 no máximo R\$ 10.803,91 e para prefeito R\$ 108.039,06. O quarto fator pode ser creditado ao impacto que a apuração de crimes diretamente relacionados ao financiamento das campanhas eleitorais causa diariamente aos cidadãos: é palpável o receio de muitos eleitores de terem seus nomes vinculados ao financiamento de campanha eleitoral e, eventualmente, relacionados a indícios de irregularidades. Captar doações em tempos de “lava jato” não é tarefa fácil.

Denise Schlickmann – Secretária de Controle Interno e Auditoria do TRE-SC

O OBJETIVO DO HORÁRIO ELEITORAL GRATUITO

Administradores e administrados devem observar as diretrizes estabelecida pela pelo legislador constituinte de obediência, dentre outros princípios, aos da legalidade, da moralidade e da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), em cujo âmbito se estende à propaganda eleitoral gratuita. Se é assim – e de fato o é porque a Constituição assim o diz - candidatos também devem respeitar esses princípios, pois pretendem administrar a coisa pública e o fazem desde quando participam do processo eleitoral, transmitindo seu ideário político. Isto porque, ao contrário do que o nome diz, o “horário eleitoral gratuito” tem um custo altíssimo para a sociedade. Em decorrência de lei, emissoras de rádio e televisão serão ressarcidas pelo tempo disponibilizado aos partidos e candidatos. Segundo a ONG Contas Abertas, em 2016, o Governo Federal prevê o ressarci-

mento de 576 milhões de reais para as emissoras que transmitem o horário eleitoral. Se as emissoras arcam com 20% (vinte por cento) dos custos, é como se cada brasileiro pagasse indiretamente, R\$ 2,88 para receber informações sobre seus candidatos. As repercussões dos rumos adotados nos programas – em que é transparente a ausência de patriotismo – têm se mostrado nas urnas no crescente aumento de votos nulos, brancos e abstenções. Em Santa Catarina foram mais 250 mil votos nulos e quase 140 mil brancos para o cargo de prefeito. Somados à abstenção, são mais de um milhão de eleitores que deixaram de manifestar sua opção política. É tempo de relembrar a função da propaganda eleitoral: aproximar candidatos dos eleitores. Para cumprir seu objetivo, a propaganda eleitoral e seus protagonistas devem respeitar os princípios constitucionais da legalidade (obediência à lei), da moralidade (anuência ao justo) e da publicidade (informação adequada), fazendo frutificar a cidadania consciente, através do político e da política, e de eleições que respeitem os valores formais e substancias de nossa democracia.

Desembargador Antonio do Rêgo Monteiro Rocha, Corregedor e Vice- Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

2º TURNO: A CONFIRMAÇÃO DA VONTADE DO ELEITOR

Neste domingo, 30 de outubro, mais de 900 mil eleitores voltarão às urnas para confirmar a sua vontade política. O 2º turno das Eleições em Florianópolis, Joinville e Blumenau certamente repetirá o êxito de comparecimento dos cidadãos às mesas receptoras de votos do dia 2 de outubro, quando foram eleitos 2.889 vereadores e outros 292 prefeitos no Estado. No 1º turno, o índice total de abstenção em Santa Catarina, de 13%, ficou bem abaixo da média nacional, que superou 17%. Na Capital, apenas 12,25% do eleitorado não votou, o que contrasta com eleições anteriores, quando o não comparecimento chegava à casa dos 19%. Em Joinville e Blumenau, as abstenções foram

ainda menores, com 8,47% e 9,05%, respectivamente. É sabido que tais resultados contaram com o incansável trabalho da Justiça Eleitoral que, através do recadastramento biométrico, atualizou o eleitorado dessas cidades, eliminando eventuais irregularidades, bem como a campanhas de conscientização promovidas pelo TRE de Santa Catarina. Contudo, acredita-se que a surpresa da eleição ficou por conta do próprio eleitor, que soube entender a necessidade de sua participação política na decisão do futuro de sua cidade. São em momentos de crise que devemos reforçar as crenças em nossas instituições e fazer delas um instrumento para a mudança. O eleitor assim agiu. Acreditou no voto como uma sólida instituição e revelou aquilo que deseja para o seu município nos próximos quatro anos. Foi a consciência política do eleitor a grande responsável por boa parte desse aumento no comparecimento às urnas. Agora, é a oportunidade dos três maiores municípios catarinenses reforçarem esse processo e, com os cidadãos dirigindo-se às 2.923 urnas eletrônicas, fazerem de Santa Catarina um Estado que se orgulhe da participação massiva do seu eleitorado. A Justiça Eleitoral garantirá ao eleitor, mais uma vez, o livre acesso às urnas, sem pressões de quaisquer ordens, para que o voto dado seja o voto que renove a esperança em um mundo melhor, a começar pelo local onde se vive. Neste domingo, vote certo e confirme.

Desembargador Cesar Abreu, Presidente do TRE-SC

ANEXO V

**Enunciados produzidos pelo Tribunal
Regional Eleitoral de Santa Catarina
para as Eleições de 2016**

ANEXO V

Registro de candidato

Enunciado n. 1: Na ausência de documento idôneo comprobatório da alfabetização no pedido de registro de candidatura, o Juiz Eleitoral poderá realizar teste para sua aferição, desde que não submeta o candidato a situação vexatória.

Enunciado n. 2: Exercício de cargo eletivo ou candidatura deferida em eleição anterior não exime o candidato de comprovar a sua alfabetização, requisito que deve ser aferido em cada eleição.

Enunciado n. 3: Em processo de registro de candidato, partido político que concorre coligado não pode, isoladamente, apresentar impugnação ou recurso.

Enunciado n. 4: A existência de inelegibilidade de natureza infraconstitucional deve ser arguida na impugnação ao pedido de registro, sob pena de preclusão para os legitimados; ao passo que podem ser arguidas, a qualquer tempo, no pedido de registro ou no Recurso contra Expedição de Diploma: (a) a inelegibilidade de natureza infraconstitucional superveniente, (b) a inelegibilidade de natureza constitucional e (c) a ausência de condição de elegibilidade.

Enunciado n. 5: Na impugnação ao pedido de registro de candidato a prefeito ou a vice-prefeito, não há litisconsórcio passivo necessário entre ambos.

Enunciado n. 6: Nos termos da Súmula n. 20 do TSE, a falta do nome do candidato na relação de filiados encaminhada à Justiça Eleitoral pode ser suprida por outros elementos de prova quando do pedido de registro, desde que não se restrinja a documento produzido unilateralmente pelo candidato ou partido político.

Enunciado n. 7: A aplicação das hipóteses de inelegibilidade introduzidas pela Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) não ofende o princípio da irretroatividade (art. 5º, XXXVI, da CRFB/88), ressalvada a matéria em discussão no STF referente

aos casos em que houve condenação em Ação de Investigação Judicial Eleitoral, cuja sanção de inelegibilidade tenha sido fixada em sentença judicial transitada em julgado.

Enunciado n. 8: A decisão condenatória proferida por órgão judicial colegiado de 2º grau é suficiente para a incidência das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar n. 64/1990, não sendo necessária a comprovação do seu trânsito em julgado.

Enunciado n. 9: Para fins de quitação eleitoral, deve ser dada interpretação ampliativa ao conceito de multa eleitoral, no sentido de abranger as decorrentes de ausência às urnas, de não atendimento à convocação para os trabalhos eleitorais e de condenação por ilícito eleitoral; cabe ao candidato devedor a comprovação do pagamento ou do cumprimento regular do parcelamento da dívida até a data de julgamento de seu pedido de registro.

Enunciado n. 10: O atendimento dos percentuais de gênero previstos no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 consubstancia matéria a ser discutida exclusivamente nos autos do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), devendo ser aferido tomando-se por base o número de candidatos efetivamente registrados e observado tanto no momento do registro, quanto em eventual preenchimento de vagas remanescentes ou na substituição de candidatos.

Enunciado n. 11: Nos termos da Súmula n. 4 do TSE, em caso de coincidência do nome escolhido para constar na urna e na impossibilidade de determinação da preferência legal, defere-se a utilização àquele que o tenha requerido primeiro.

Enunciado n. 12: Não deve ser deferida a utilização de nome escolhido para constar na urna que atente contra o pudor, exponha o candidato ao ridículo, estabeleça dúvida quanto a sua identidade ou esteja associado a símbolos, frases ou imagens empregados por órgãos públicos.

Enunciado n. 13: O cálculo do número de candidatos à eleição proporcional deve ter por base o número de vereadores definido pela Lei Orgânica do Município até o prazo final para a realização das convenções partidárias.

Enunciado n. 14: As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade de candidato devem ser aferidas a cada eleição, pois o reconhecimento ou não de determinada hipótese de inelegibilidade para uma eleição não configura coisa julgada para as próximas eleições.

Enunciado n. 15: A Lei n. 13.165/2015 não alterou os prazos de desincompatibilização constantes da LC n. 64/1990.

Propaganda eleitoral

Enunciado n. 16: É vedada a propaganda eleitoral por meio de engenhos publicitários ou conjunto de peças de propaganda que, justapostos, causem efeito visual de outdoor.

Enunciado n. 17: A Justiça Eleitoral deve atuar com a menor interferência possível no debate democrático, devendo prevalecer o direito à livre manifestação do pensamento e de crítica política, ressalvadas as hipóteses de anonimato e de evidente ilegalidade.

Enunciado n. 18: Manifestação na internet de eleitor identificado somente é passível de limitação quando ocorrer ofensa à honra ou divulgação de fato sabidamente inverídico.

Enunciado n. 19: É livre a utilização da internet para veicular propaganda eleitoral, especialmente em redes sociais como Twitter, Facebook e Instagram, porém eventual irregularidade é passível de análise pela Justiça Eleitoral.

Enunciado n. 20: É proibida a propaganda eleitoral mediante a utilização da ferramenta “página patrocinada” do Facebook e similares nas redes sociais que configurem propaganda paga.

Enunciado n. 21: A divulgação ou reprodução de fato noticiado na mídia não autoriza a automática concessão de direito de resposta na hipótese de não configurar fato sabidamente inverídico.

Enunciado n. 22: A ausência de previsão de sanção por propaganda eleitoral irregular não inibe o exercício do poder de polícia pela Justiça Eleitoral para fazer cessar imediatamente a propaganda, não sendo possível, contudo, a aplicação de multa.

Enunciado n. 23: A propaganda eleitoral irregular afixada em bem particular impõe a aplicação da multa prevista no § 1º do art. 37 da Lei n. 9.504/1997, independentemente de posterior regularização.

Enunciado n. 24: É proibida, em bens particulares, a veiculação de propaganda eleitoral mediante inscrição ou pintura em fachadas, muros, paredes ou superfícies semelhantes.

Enunciado n. 25: Fachada de estabelecimento misto residencial e comercial equipara-se a bem de uso comum para fins de veiculação de propaganda eleitoral.

Enunciado n. 26: É vedada a veiculação de propaganda eleitoral nas partes interna ou externa de veículo automotor prestador de serviço público, a exemplo de veículos de transporte coletivo, táxis e similares.

Enunciado n. 27: Depoimento de candidato majoritário em favor de candidato ao cargo de vereador não configura invasão no horário eleitoral gratuito destinado ao pleito proporcional desde que respeitado o limite de 25% do tempo de cada inserção.

Enunciado n. 28: O derrame de impressos de propaganda eleitoral em via pública ou próximo a local de votação na véspera ou no dia da eleição configura propaganda irregular, sujeitando o infrator à penalidade de multa, independentemente de notificação prévia para regularização.

Enunciado n. 29: A demonstração do prévio conhecimento de propaganda irregular pode advir das circunstâncias e peculiaridades do caso concreto, sendo possível a atribuição de culpa ‘in eligendo’ ou ‘in vigilando’ tanto do candidato beneficiado pelas propagandas irregulares quanto das pessoas designadas por ele para gerir sua campanha.

Prestação de contas de campanha

Enunciado n. 30: Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são, em regra, aplicáveis ao julgamento das prestações de contas.

Enunciado n. 31: A entrega intempestiva da prestação de contas PARCIAL, ou a sua não apresentação, constitui irregularidade meramente formal, desde que não haja prejuízo à análise e confiabilidade dos dados quando da apreciação da prestação de contas FINAL.

Enunciado n. 32: Omissões ou erros verificados na prestação de contas PARCIAL, desde que corrigidos na prestação de contas FINAL, não ensejam desaprovação.

Enunciado n. 33: A apresentação tardia da prestação de contas FINAL, enquanto ainda não julgadas as contas, configura irregularidade meramente formal, porém, se já julgadas ‘não prestadas’, sua apresentação posterior não acarreta novo julgamento, servindo apenas para regularizar a situação para os fins do § 1º do art. 73 da Resolução TSE n. 23.463/2015.

Enunciado n. 34: A abertura tardia de conta bancária por candidato ou partido somente pode ser relevada caso inexistentes, em data anterior à sua abertura, arrecadação de recursos financeiros e realização de despesas.

Enunciado n. 35: Não enseja a desaprovação da prestação de contas a constatação de falhas que, somadas, não ultrapassem o

valor de R\$ 1.064,10 (art. 27 da Lei n. 9.504/1997 e art. 39, caput, da Resolução TSE n. 23.463/2015).

Enunciado n. 36: A inexistência da demonstração de critério de avaliação de doação estimável em dinheiro constitui vício formal, não acarretando, por si só, a desaprovação das contas.

Enunciado n. 37: A falta de contabilização de bem estimável em dinheiro do próprio candidato não acarreta, por si só, a desaprovação das contas, se restar demonstrado que o bem já integrava o seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro de candidato.

Enunciado n. 38: É proibido à pessoa jurídica doar ou transferir recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro, inclusive publicidade, para uso direto ou indireto em campanha eleitoral.

Enunciado n. 39: Os honorários referentes à contratação de serviços de advocacia relacionados à defesa de interesses de candidato ou de partido político em processo judicial não caracterizam gastos eleitorais

Enunciado n. 40: Dívidas de campanha regularmente assumidas por partido político não constituem causa para a rejeição das contas de candidato.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-8302-101-8



9 788583 021018



Tribunal Regional Eleitoral
de Santa Catarina



EDITORA
UDESC